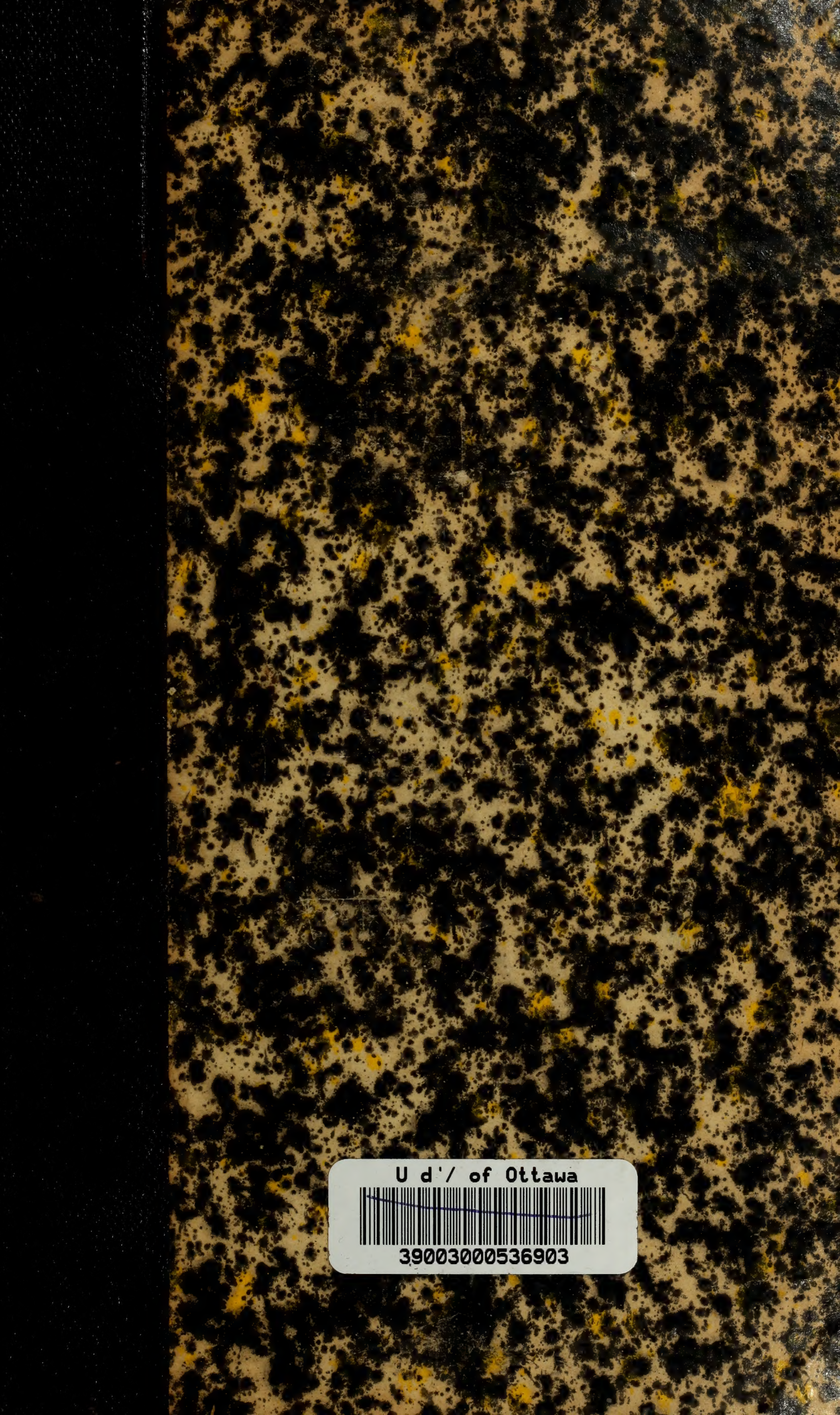
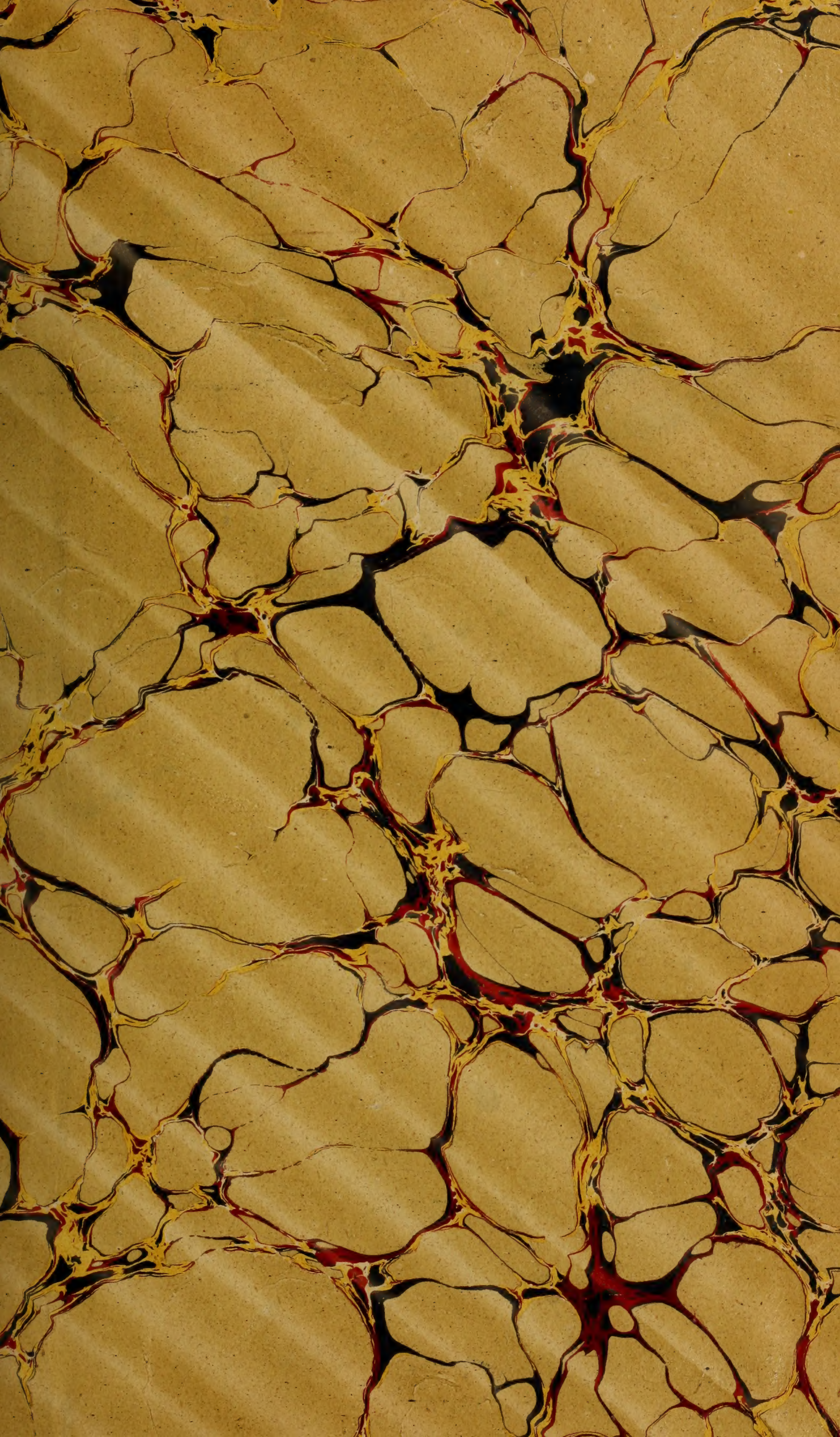

U d'/ of Ottawa
39003000536903





HISTOIRE FINANCIÈRE

DE

LA FRANCE

DEPUIS 1715

MARCEL MARION
Professeur au Collège de France
Correspondant de l'Institut



HISTOIRE FINANCIÈRE

DE

LA FRANCE

DEPUIS 1715

TOME II. — 1789-1792



PARIS
LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU ET Cie
ÉDITEURS
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1919



INTRODUCTION

Comment la Révolution, issue du lamentable désordre financier de l'ancien régime, aggrava encore ce désordre, accrut ce déficit, dévora, sans échapper pour cela à une constante pénurie et enfin à plusieurs banqueroutes, la plus magnifique ressource que jamais gouvernement ait eu la bonne fortune de trouver à sa disposition, les milliards des biens du clergé et des émigrés : et comment, au milieu de ce chaos, furent proclamés par elle et triomphèrent les principes essentiels de tout régime financier rationnel, égalité devant l'impôt, vote de l'impôt par la représentation nationale, contrôle de son emploi, consentement et publicité des dépenses ; comment aux impôts à la fois excessifs et insuffisants de l'ancien régime en furent substitués d'autres, assurément très imparfaits, mais perfectibles, inspirés avant tout par une profonde horreur de l'arbitraire, visant par dessus toute chose à rendre impossibles les inquisitions et vexations fiscales contre lesquelles s'élevaient en 1789 les plaintes les plus violentes et les plus générales, c'est ce que je me propose de raconter dans ce second volume. De grandes fautes et d'excellentes intentions, de grandes erreurs et de fécondes vérités, voilà ce que je rencontrerai sur mon chemin. Il y aura donc à la fois, ou plutôt successivement, beaucoup à louer et aussi beaucoup à critiquer. Je m'efforcerai de faire l'un et l'autre dans la juste mesure. Si l'on était tenté de me reprocher d'avoir plus blâmé qu'approuvé, qu'on veuille bien se souvenir que de toutes les parties de l'œuvre révolutionnaire celle dont il est ici question est probablement la moins brillante, la plus défectueuse. Peu de spectacles sont aussi affligeants que celui du mépris de la loi et de l'intérêt public avec lequel les populations prirent l'habitude de se sous-

traire au paiement de l'impôt, dès que la force ne fut plus là pour les y contraindre, et celui de la patience avec laquelle la Constituante toléra ce désordre, tout en en comprenant d'ailleurs l'extrême gravité et en essayant de réagir, mais seulement en paroles. Le relèvement fiscal aurait exigé beaucoup de pondération et d'expérience, beaucoup de fermeté contre les violences et les résistances populaires, beaucoup de discernement pour, en jetant à bas le système financier de l'ancien régime, en conserver cependant les quelques éléments qui pouvaient être utilisables, tels que l'administration des vingtièmes ; beaucoup de sens gouvernemental pour maintenir contre l'antipathie publique certaines taxes de consommation, impopulaires, mais absolument indispensables ; beaucoup de sens pratique pour mener à bien cette opération éminemment délicate qui consiste à établir de toutes pièces, au milieu d'une crise politique et sociale extrêmement grave, un nouveau régime fiscal ; or, ces qualités n'étaient pas certainement les qualités dominantes des hommes de 1789. Sans doute les difficultés avec lesquelles ils furent aux prises étaient absolument formidables ; sans doute, ayant à se défier de la cour, ils ne pouvaient déployer contre l'élément populaire toute l'énergie désirable : mais, d'autre part, les ressources que mettait à leur disposition cette superbe dot des biens nationaux qu'une heureuse fortune réservait à la nouve le France et dont on sut si mal profiter, étaient tout à fait exceptionnelles. Sans doute aussi on ne saurait s'étonner du peu d'éducation politique et administrative des Constituants, qui n'avaient pas été à même d'acquérir à cet égard beaucoup d'expérience. N'oublions pas cependant qu'un exemple tout récent, celui de la révolution américaine, dont l'histoire financière offre avec celle de la révolution française le plus curieux et le plus frappant parallélisme [1], aurait dû mettre mieux en garde contre

1. Des deux côtés le papier-monnaie est d'abord une ressource puis bientôt un embarras ; des deux côtés il réduit à rien les revenus de l'Etat et accroît formidablement ses dépenses ; des deux côtés on essaie, sans succès, d'arrêter l'élévation des prix par un maximum, et d'imposer par décret entre le papier et le numéraire une impossible parrité ; des deux côtés on vend des biens nationaux mais on les vend en valeurs illusoires ; des deux côtés on est obligé, pour nourrir armée et population, de recourir à de véritables razzias dans les campagnes ; des deux côtés on sera acculé à la nécessité de substituer à ce papier irrémédiablement compromis un autre papier

le grand danger de laisser dépérir les revenus réguliers et de se trouver réduit pour toute ressource à un papier-monnaie fatalement destiné à se déprécier par l'abus qui ne pouvait pas ne pas en être fait. La Constituante aurait pu mieux profiter de cette leçon, plusieurs fois rappelée (pas toujours d'ailleurs avec beaucoup de compréhension des choses) à sa tribune. Quelques considérations que l'on puisse faire valoir à sa décharge, il n'est malheureusement que trop certain qu'avec les meilleures intentions la Constituante aissa un budget en déficit, des impositions inapplicables, de précieuses ressources bien compromises, et qu'en conséquence le jugement d'ensemble à porter sur cette partie de son œuvre ne saurait manquer d'être sévère.

Depuis la publication du premier volume de cette histoire des événements ormidables sont survenus, qui ont enlevé beaucoup de leur intérêt à des questions qui passionnaient autrefois, et en ont posé d'autres auxquelles on ne pensait plus guère. Il est inutile de chercher dans l'histoire des précédents à des événements dont l'ampleur dépasse infiniment tout ce que le monde avait vu jusqu'alors. Si cependant il était possible d'établir quelques rapprochements entre le drame que nous achevons en ce moment de vivre et d'autres crises autrefois traversées, la Révolution serait peut-être ce qui en différerait le moins, et assez d'analogies pourraient être relevées entre son histoire économique et celle de la grande guerre mondiale de 1914 pour que le présent ouvrage, conçu et préparé bien avant qu'e e éclatât, lui dût une sorte d'actualité que je n'avais ni prévue ni cherchée. Un bouleversement complet, en pleine guerre, d'un système fiscal séculaire : un si prodigieux développement des dépenses publiques que les revenus normaux n'arrivent plus à en couvrir qu'une infime partie ; un accroissement énorme de la circulation fiduciaire, le relèvement excessif des prix, et le remède traditionnel qu'on s'obstine toujours à apporter à ce mal, la funeste taxation, qui a pour but de faciliter la consommation alors qu'il faudrait la restreindre, et pour effet d'arrêter

réservé aussi, infailliblement, aux pires catastrophes (Cf. Papier-monnaie américain et papier-monnaie français, *Annales des sciences politiques,* décembre 1918).

la production et la circulation alors qu'il importerait le plus de les activer ; la disparition ou la raréfaction d'une foule de choses de première nécessité, la ruée du public vers des stocks de plus en plus réduits, comme il arrive toujours lorsque toutes les perspectives sont pour la diminution de la valeur de l'argent et l'augmentation de celle des marchandises ; la crainte et parfois la réalité de la disette, la nécessité du rationnement ; l'alimentation, le chauffage, l'éclairage, devenus autant de redoutables problèmes ; tous ces maux dont la Révolution a tant souffert, et dont nous pouvions croire le retour à tout jamais impossible, quatre années d'une guerre générale en ont refait des réalités. Ces ressemblances ont été maintes fois signalées, et elles sont, en effet, des plus remarquables. Toutefois il importe de n'en pas exagérer l'importance et de mettre en pleine lumière, par delà quelques similitudes superficielles, une fondamentale différence, tout à fait à notre avantage. Cet avantage, nous le devons à ce que notre monnaie de papier, quoique on y ait eu trop largement recours, reste et restera aussi solide, aussi inébranlable, que le papier-monnaie révolutionnaire fut de bonne heure discrédité et déprécié. Aussi n'y a-t-il aujourd'hui qu'une crise, modérée, de quantité ; une trop grande masse de valeurs fiduciaires a ajouté une cause de plus à toutes celles qui concouraient déjà à l'élévation des prix; mais cette circulation elle-même est parfaitement saine ; le papier ne perd point par rapport au numéraire ; il n'y a point de dualité de prix selon que l'on paye en papier ou en espèces ; le billet n'a donc nullement fléchi ; on le fuit si peu que tout le monde le désire et que beaucoup le thésaurisent ; le mouvement des échanges n'est nullement arrêté, et il n'y a pas eu à craindre un seul instant ce resserrement volontaire des denrées par peur du paiement en papier qui a été le plus funeste fléau, dans l'ordre financier et économique, dont la France révolutionnaire ait eu à souffrir. Tout autre était la situation de l'assignat, reçu d'abord avec répugnance, ensuite évité, redouté, repoussé de partout sauf des caisses publiques, bien forcées, elles, de le recevoir à sa valeur nominale, ruinant l'État doublement et par l'insignifiance des ressources qu'il lui apportait, et par l'accroissement inouï qu'il entraînait dans ses dépen-

ses ; de l'assignat, dont l'émission ne soulageait un instant le Trésor que pour accroître bientôt après ses embarras ; de l'assignat, dès le début réussissant mal, et bientôt impuissant à tirer étoffes, sucre, chandelle, etc., des mains du marchand et surtout blé et farines de celles du cultivateur ; de l'assignat arrêtant les échanges, décourageant production et commerce, répandant autour de lui la misère et la famine. Nous sommes à l'abri de pareils ravages, étant à l'abri d'un papier d'aussi mauvais aloi, et quelles que soient les difficultés que nous devions rencontrer dans le présent et dans l'avenir, nous n'avons pas à craindre les abîmes dans lesquels il précipita jadis la fortune privée et la fortune publique. Toutefois ayant ressenti (comme d'ailleurs plus ou moins toutes les nations du monde) un faible contre-coup de ces maux qui jadis accablèrent la France, nous sommes maintenant mieux à même d'en comprendre le caractère et la gravité ; le présent éclaire le passé, et réciproquement le passé peut éclairer le présent : ainsi il importe au plus haut point d'avoir toujours présente à l'esprit la leçon la plus claire et pour ainsi dire la plus tangible que nous offre l'histoire financière de la Révolution, à savoir les périls d'une exagération dans la circulation fiduciaire et l'absolue nécessité de résister à la tentation naturelle qui porte, devant certains embarras, à y avoir recours ; elle ne les a jamais diminués un instant que pour les aggraver par la suite, et, bon ou mauvais, le papier-monnaie, dès que la juste mesure est dépassée, fait toujours payer cher les quelques services qu'il peut rendre.

C'est surtout dans un volume suivant que j'aurai à examiner ceux qu'il rendit à la Révolution, le prix ruineux dont il les fit payer, et à discuter la question de savoir s'il ne fut pas un mal au moins aussi grave que ceux auxquels il était appelé à remédier. Mais, dès celui-ci, il m'a paru que l'attention du lecteur devait être attirée de façon toute spéciale sur cette question capitale de son origine, de son établissement, et de ses premiers développements : car le jugement d'ensemble à porter sur l'assignat dépend pour beaucoup du point de savoir s'il fut nécessaire et dans quelle mesure s'imposa cette nécessité. On ne saurait nier qu'il ait été, vers les premiers temps de la Révolution, indis-

pensable : l'écroulement complet du crédit public, le dépérissement des revenus réguliers, provenant pour une part de la fatalité des circonstances et pour une autre du manque d'énergie et d'habileté des pouvoirs publics, ne laissaient pas d'autre moyen de faire face aux dépenses quotidiennes de l'Etat. Mais c'était, comme toujours, une nécessité des plus fâcheuses ; il fallait la subir et bien se garder d'y voir ou de paraître y voir une chance heureuse : il importait d'en limiter le plus possible et l'étendue et la durée, de ne recourir au papier que pour suppléer à la cessation des recettes normales pendant les premières agitations inséparables d'une formidable Révolution ; il ne fallait pas aller plus loin et se laisser prendre aux sophismes par lesquels de brillants orateurs surent présenter comme un élément puissant d'enrichissement, comme une manne salutaire, comme une rosée vivifiante, ce qui était beaucoup plutôt capable de devenir un torrent destructeur ; il ne fallait pas compliquer une situation déjà très difficile par une vaste et inutile opération de remboursement de la dette publique en papier-monnaie, alors que tout indiquait de se servir, pour ce remboursement, de cet immense capital immobilier que l'Etat trouvait du moins dans sa détresse. Monnayer en assignats une quantité limitée de biens nationaux, 400 millions comme dans les premiers mois de 1790, plus, s'il le fallait absolument, était une opération regrettable, mais nécessaire : on eût bien fait de s'y restreindre ; la diversité d'origine des biens nationaux, biens du clergé séculier, d'une part, biens du clergé régulier, de l'autre, et dans chacune de ces grandes divisions la possibilité d'établir telles subdivisions jugées convenables, rendaient facile un partage de ce genre. Le reste, et ce reste aurait été beaucoup plus important, aurait pu être offert aux créanciers de l'Etat ou à leurs cessionnaires soucieux de prendre leur part de ces propriétés. Mais l'entreprise dans laquelle on se lança était évidemment pleine de dangers. Quelques mois à peine s'étaient écoulés que la faute commise était aperçue, même de quelques-uns de ceux qui avaient le plus contribué à la faire commettre, point très important et cependant généralement laissé dans l'ombre ; de nombreux plans étaient élaborés, mais trop tard, pour en pallier les fatales conséquences, dès lors

mieux aperçues. La question avait été mal posée et mal résolue. Tout en ne voulant pas, bien loin de là, que l'usage qu'elle faisait du papier-monnaie dégénérât jamais en abus, la Constituante avait accrédité certaines idées fausses qui rendaient cet abus tôt ou tard inévitable. Loin donc d'avoir accompli en finance la tâche réparatrice que les circonstances lui imposaient, elle a préparé tous les désordres dont la dépréciation du papier-monnaie devait être ultérieurement la cause : dépréciation, on ne saurait trop le répéter[1], bien antérieure aux dépenses considérables dont la guerre fut le signal, et déjà extrêmement inquiétante avant que cette guerre ait éclaté.

Novembre 1918.

1. « Sans la coalition de toute l'Europe contre la France, et l'émission continue et désordonnée qui fut par là rendue nécessaire, l'assignat n'aurait pas été déprécié d'une façon dangereuse : il se soutint suffisamment 4 ans » (JAURÈS, *Histoire socialiste de la Constituante*, p. 472). On verra dans ce volume la preuve, au contraire, que dès les débuts de 1792 la dépréciation était considérable et qu'elle alarmait à juste titre.

CHAPITRE PREMIER

LES DÉBUTS DE LA RÉVOLUTION

Ouverture des Etats généraux. — Aggravation de la crise financière. — Troubles dans tout le royaume : anéantissement de la perception des impôts. — Les emprunts d'août 1789. — Loi nouvelle sur la gabelle.— La France à la veille de la banqueroute. — Intervention de Mirabeau ; vote de la contribution patriotique. — Les dons patriotiques. — La contribution patriotique. — L'imposition des ci-devant privilégiés : fautes commises à cette occasion. — Hésitations de l'Assemblée relativement à l'assiette de cette imposition. — Décrets des 28 novembre et 17 décembre 1789. — Difficultés de leur application.

Ouverture des Etats généraux. — Acculés à la nécessité de convoquer des Etats Généraux parce que tous les autres expédients étaient épuisés et qu'il n'existait plus d'autre remède à l'horrible détresse des finances, Louis XVI, Necker lui-même, s'étaient habitués à ne considérer les futurs Etats que comme un moyen de se procurer des impôts et des emprunts : le roi, par passivité et paresse d'esprit, le ministre, par une confiance exagérée dans ses talents et dans son prestige, n'avaient pas songé à se demander quelles pourraient être les exigences de l'Assemblée, s'il leur serait possible de la conduire, ce qu'ils pourraient accorder et ce qu'ils devraient refuser. Incapables d'arrêter un programme, ont-ils eu du moins la curiosité de fixer leurs regards sur celui que la France se traçait à elle-même dans ses fameux cahiers ? Ont-ils pris connaissance de ces vœux encore respectueux et même affectueux, mais précis et formels, que les députés apportaient avec eux à Versailles ? Ont-ils su que ce n'était rien moins qu'une régénération totale du royaume que le pays souhaitait, exigeait, et au besoin imposerait ? Il ne le semble pas, à en juger par les discours que tous deux prononcèrent le 5 mai 1789, à l'ouverture de cette mémorable Assemblée. Celui du roi, muet sur la question constitutionnelle, présenta le rétablissement des finances comme devant être son occupation essentielle, et presque unique. Celui de Necker n'était pas mieux en harmonie avec les préoccupations générales. Lorsque le ministre annonça 475.294.000 l. de recettes, 531.444.000 de dépenses, donc environ 56 millions de déficit, il crut certainement s'acquérir de

nouveaux titres à la reconnaissance du pays, et se grandir aux yeux des députés qui pouvaient s'attendre, sur la foi du Compte Rendu de Brienne, à 160 millions d'écart entre la recette et la dépense. Quel génie, devaient-ils se dire, que ce ministre aux heureux soins duquel on devait de se trouver en face d'une insuffisance de revenu moindre des deux tiers, et dont, d'ailleurs, il se faisait fort de triompher facilement ! Des résiliations de baux, des suppressions ou des remaniements d'abonnements, des réunions de perception, des suppressions de privilèges, une gestion économe, devaient suffire, d'après lui, pour rétablir l'équilibre. On pouvait tirer 18 millions de plus du bail des fermes générales, 7 de la suppression des abonnements des droits réservés et des droits rétablis, 5 à 6 des aides, domaines, postes et droits casuels, 10 à 12 de la soumission des ordres privilégiés au paiement des charges publiques de la même manière que les autres sujets du roi, 1 million de la suppression de quelques francs salés et du privilège des bourgeois de Paris à l'entrée des produits de leurs terres, 15 à 1.800.000 de la reprise à la Compagnie des Indes de quelques affranchissements de droits à elle concédés, 1.200.000 de l'établissement en Bretagne de la vente du tabac râpé, 600.000 d'un supplément de finance à fournir par les huissiers priseurs,etc., etc. : on pouvait mettre au compte du clergé les 5 millions versés par le roi à des hôpitaux et à des communautés religieuses, faire l'économie des 4 millions et demi consacrés annuellement à l'amortissement de la dette du clergé. « Quel pays, s'écriait triomphalement le ministre après l'énumération de tous ces petits moyens, que celui où sans impôts et avec de simples objets inaperçus, on peut faire disparaître un déficit qui a fait tant de bruit en Europe ! »

Tout autre, malheureusement pour lui, fut l'impression produite par ce long et filandreux discours, qui prouvait de la part de son auteur une singulière méconnaissance de l'état des choses et des esprits. Les députés arrivaient avec mission de jeter à bas tous les impôts existants,et on leur parlait de les augmenter : de détruire toute la machine fiscale, et on leur offrait d'en activer le fonctionnement ; de faire grand, et on leur recommandait des combinaisons de détail. Ils attendaient des sommes énormes de l'abolition des immunités des deux ordres privilégiés, et Necker semblait limiter à une douzaine de millions le bénéfice à en espérer ; il le subordonnait d'ailleurs à une renonciation formelle, prise, avec la plus entière liberté, par ces deux ordres délibérant à part. Il infligeait ainsi une cruelle déception à ces députés du tiers qui comptaient sur lui pour obtenir la réforme la plus urgente de toutes, le vote par tête. Ces mêmes députés, se sachant nécessaires, entendaient bien n'accorder au gouvernement les moyens de vivre qu'à condition d'obtenir des garanties, de faire reconnaître les droits de la nation, et de mettre la gestion des finances sous la surveillance étroite de la représentation nationale : et le discours du minis-

tre équivalait à dire à l'Assemblée qu'elle n'était nullement indispensable et qu'on pouvait aisément se passer d'elle. « Ce n'est pas, disait-il imprudemment, à la nécessité absolue d'un secours d'argent que vous devez le précieux avantage d'être rassemblés par S. M. en Etats Généraux... Combien de ressources ne seraient pas restées à l'autorité si le roi, uniquement inquiet de la situation des finances, eût voulu suivre la route que plusieurs de ses prédécesseurs lui avaient tracée, et s'affranchir en tout ou en partie de différentes charges dont la libération eût augmenté considérablement la richesse du Trésor royal... » Et Necker citait entre autres les pensions, les traitements, les remises, et même, chose plus grave, la faculté que le roi aurait eue « d'assujettir à une retenue quelconque la totalité des rentes ou des intérêts dont l'Etat est grevé... On a imposé autrefois un dixième sur tous ces paiements sans éprouver aucun obstacle, sans exciter aucun trouble, et une pareille opération eût soulagé les finances du roi de près de 20 millions par an [1] ». Il était difficile de tenir un langage plus impolitique. L'insurmontable défiance dont l'Assemblée devait toujours être animée contre la cour et le mauvais vouloir que Necker ne tardera pas à rencontrer chez elle viennent pour une bonne part de la déception causée par ce discours maladroit.

Ce n'était pas une faute moins grave que d'avoir continué à présenter sous des couleurs à peu près rassurantes une situation aussi désespérée que celle où était en réalité le Trésor : l'Assemblée, déjà peu disposée aux sacrifices nécessaires, devait en être d'autant moins prompte à les consentir. Sans doute Necker n'avait pu cacher qu'il y avait déjà 172 millions d'anticipés sur 1789, 90 sur 1790, qu'il serait nécessaire de renouveler en 1789 100 millions d'anticipations et de se procurer une ressource extraordinaire de 80 millions : force lui avait été aussi de faire une allusion, volontairement vague et manquant de toute indication de chiffre, à l'arriéré, cette lourde charge qu'il était toujours disposé à laisser de côté comme négligeable : de parler aussi des remboursements à effectuer, plus importants en 89 qu'en 88, et dont il avait fait abstraction dans ses états de recettes et de dépenses, sous le prétexte commode que ces remboursements étaient suspendus par l'arrêt du conseil du 16 août 1788. Mais en tout il palliait, plutôt qu'il ne dévoilait, le mal ; il oubliait que la tâche la plus pressante pour le ministre des finances était d'obtenir des secours d'une Assemblée peu disposée à en accorder, et portée plutôt à rechercher la popularité par des abaissements ou des suppressions de taxes. Tombant d'ailleurs, lui aussi, dans le même travers, et sacrifiant tout à la recherche de ces applaudissements dont il était si avide, Necker ne parlait des 80 mil-

1. Et cela, lorsque Necker consacrait une grande partie de son discours à démontrer la nécessité d'un respect absolu des engagements de l'Etat, et combattait toute idée de réduction des rentes !

lions dont les contribuables étaient en retard sur les tailles, capitation et vingtièmes, que pour annoncer l'intention du roi d'en faire remise à ses peuples sous condition du paiement exact, dorénavant, des impositions de l'année dans le cours de cette année. Si le ministre eût voulu achever de tarir toutes les rentrées, ce langage se serait compris : l'expérience avait prouvé maintes fois qu'au moindre mot prononcé sur ce sujet brûlant les recouvrements s'arrêtaient immédiatement. La Constituante a toujours eu tendance à imputer le non recouvrement des impôts à la négligence, voire même à la perfidie, des agents du fisc et des receveurs, au lieu d'en accuser l'espèce d'anéantissement dans lequel était tombé et dans lequel elle maintint le pouvoir exécutif, et l'inépuisable complaisance qu'elle montra pour les résistances populaires. Elle aurait dû, plutôt, inculper les imprudentes paroles de Necker qui, traduites par le peuple à sa façon, fortifièrent l'absurde légende, rapidement répandue, qu'il ne fallait plus payer d'impôts, et que le roi lui-même ne voulait plus qu'on en payât.

Aggravation de la crise financière. — Jamais, hélas, ils n'avaient été plus nécessaires. Depuis deux ans déjà, mais surtout depuis les grandes agitations de 1788, la perception languissait. Maintenant le discrédit dans lequel était tombée l'autorité, l'évidente impuissance à laquelle elle était réduite, l'impression générale que la force ne lui appartenait plus et allait passer en d'autres mains, les troubles incessants dont le royaume était agité par l'éternelle, par la terrible question des subsistances, la misère chez les uns, l'insécurité chez les autres, avaient aggravé le mal dans d'effrayantes proportions. En même temps que les recettes sont taries, les dépenses s'accroissent : les primes pour importation de blés, les achats de grains pour le compte du gouvernement, les sacrifices faits pour faire baisser le prix du pain, les ateliers de charité établis à Paris et ailleurs pour occuper les bras inactifs, coûtent des sommes énormes. Du 1er octobre 1788 au 1er janvier 1791 les achats de grains et farines n'ont pas absorbé moins de 73 millions et demi, pour la plus grande partie passés à l'étranger [1]. Dès le début de 1789, pendant ce terrible hiver dont la France souffrit si cruellement, 2.000 malheureux étaient occupés à remuer de la terre à Montmartre : bientôt ils étaient devenus une armée. On essaya de fermer « ces ateliers de fainéantise [2] » : force fut de les rouvrir (22 sep-

1. Rien que pour le blé, et sans compter seigle, riz, farine, etc., il fut acheté pendant ce temps 2.262.476 quintaux dont 2.137.994 à l'étranger. Les frais d'achat furent de 56.219.183 l., dont 52.995.666 à l'étranger : le coût total 73.616.560 l. 13 s. 8 d. (Arch. Nat. D. VI, 15). La vente se faisant à prix très réduit, la perte pour l'Etat était énorme, même quand elle n'était pas grossie par les désordres, pillages, enlèvements, etc., si fréquents au cours de cette année 1789.

2. Expression d'un rapport fait au département de la Seine, novembre 1791 (F[1]c III, Seine, 13).

tembre). Le mal, depuis lors, ne fit que croître : en juin 1791, quand l'Assemblée se décida à un grand effort pour s'en débarrasser, le nombre de ces « travailleurs » s'élevait à 31.000, les frais à 900.000 l. par mois. On avait compté que la réunion des Etats serait le port où l'on trouverait enfin le calme après la tempête : et voilà que la tempête devenait plus effrayante.

Dès le mois de mai, Necker était réduit à implorer, en termes particulièrement pressants, une nouvelle avance de la Caisse d'escompte : « Il est impossible, Messieurs, que vous vous refusiez à un arrangement qui est devenu indispensable au Trésor royal... Voyez la crise des finances, celle des grains, celle des Etats Généraux, et sortez-moi d'inquiétude pour la partie qui dépend de vous... Je vous demande de vous assembler sur-le-champ... J'attends votre réponse par un courrier extraordinaire, car j'ai besoin de tranquillité. » Les administrateurs consentirent une avance de 11.940.000 l., mais non sans difficulté : leur encaisse métallique n'était plus de 29 millions et demi, à peine la proportion statutaire minimum du quart des 119.200.000 l. de billets en circulation, et ils exigèrent une lettre du roi, écrite en termes propres à dégager leur responsabilité ; ils acceptèrent aussi 1.750.000 l. en assignations sur le Trésor, comme à compte sur les intérêts des prêts précédents. Leur dévouement était grand, mais leurs moyens n'étaient pas inépuisables. Du côté de l'Assemblée, nul secours à attendre : elle faisait la sourde oreille à une proposition de Rabaut St-Etienne (15 juin) d'ouvrir un emprunt pour parer aux besoins les plus pressants, et n'accueillait pas mieux, le 4 juillet, la proposition de son comité des subsistances d'autoriser gouvernement, Etats provinciaux, assemblées provinciales, municipalités, à émettre des emprunts et à établir des impositions extraordinaires pour le soulagement du peuple. Sa grande crainte (et elle n'était pas sans fondement) était d'être dissoute le jour où le gouvernement serait sorti d'embarras. Le seul vote financier émis par la Constituante dans ces premiers temps de son existence fut l'habile décret du 17 juin, par lequel le tiers, en se déclarant Assemblée nationale, déclara en même temps toutes les contributions existantes nulles et illégales, comme établies sans le consentement de la nation, mais en ordonna le maintien et la perception comme par le passé jusqu'au jour où les Etats seraient dissous, pour quelque cause que ce fût, et par lequel il s'engagea aussi à s'occuper de l'examen et de la consolidation de la dette publique aussitôt après l'établissement des principes de la Constitution, « mettant dès à présent les créanciers de l'Etat sous la garde de l'honneur et de la loyauté de la nation française ». Vote doublement habile, qui ralliait à la cause de l'Assemblée les rentiers, si nombreux et si influents à Paris [1], et

1. Il y aurait un intérêt historique de premier ordre à pouvoir préciser leur nombre :

qui empêchait le gouvernement, sous peine de difficultés inextricables, de se débarrasser des États par quelque dissolution prématurée. La dette, le déficit, après avoir fait naître la Révolution, assuraient maintenant ses premiers pas.

La déclaration royale du 23 juin, qui admettait le droit pour les États de consentir impôts et emprunts, d'allouer des sommes déterminées aux différents ministères et à la maison du roi, de se faire rendre compte annuellement de la situation des finances, et qui laissait entrevoir l'abolition des privilèges pécuniaires, la suppression du mot de taille, la réunion de cette imposition aux vingtièmes ou à toute autre imposition territoriale qui y serait substituée, l'amélioration du régime de la gabelle, des aides et des traites, l'abolition du franc fief, etc., aurait pu satisfaire l'Assemblée, si elle n'avait maintenu en même temps la division des ordres, maintenu les dîmes, cens, droits et devoirs seigneuriaux, exclu formellement des affaires pouvant être traitées en commun les droits antiques et constitutionnels des trois ordres, la forme à donner aux futurs États Généraux, et surtout si elle n'avait été rédigée dans un style impérieux et autoritaire, suffisant à lui seul pour froisser et inquiéter. Quelque temps plus tôt, une Constitution octroyée aurait comblé les vœux de la nation : maintenant l'heure en était passée. Il fallait que le trône sentît sa dépendance et fût convaincu de son impuissance à déchirer quelque jour les promesses que lui arrachaient ses embarras du moment. L'Assemblée persista invariablement dans cette tactique habile, qui consistait à refuser au gouvernement les moyens de vivre tant que les principes fondamentaux de la Constitution n'auraient pas été proclamés. C'est ce qui, plus encore que les hésitations du roi, plus que les mauvaises

il était grand certainement, et leur défiance pour le gouvernement, qu'ils savaient fort capable de faire banqueroute pour sortir d'embarras, a été une des circonstances les plus favorables que la Révolution (plus tard si cruelle pour les rentiers) ait rencontrées à ses débuts. Malheureusement les statistiques précises font défaut. Baignoux parlera à la Législative (18 mai 1792) de plus de 800.000 rentiers et pensionnaires dont 600.000 à Paris et à l'étranger, le reste en province ; mais quoique Mirabeau ait parlé aussi de 7 à 800.000 rentiers (discours du 4 décembre 1790), on peut se demander si des doubles emplois n'ont pas fortement grossi ces nombres : le même rentier pouvait avoir très souvent des inscriptions diverses, relevant de plusieurs payeurs. Le notaire Ducloz Dufrénoy, député suppléant de Paris, déclare (*Réflexions sur les causes du discrédit*, AD IX, 576) tenir de source certaine que la dette constituée est composée de 602 à 603.000 parties prenantes — ce qui d'ailleurs ne veut pas dire 603.000 rentiers.

Pour une époque déjà sensiblement différente, Barbé-Marbois, le 3 fructidor an IV, avancera qu'il existe 111.921 têtes participant aux rentes perpétuelles, pour 94 millions (dont 440 pour plus de 10.000 l., 23.174 de 10.000 à 601, 86.386 de 600 et au-dessous), 80.000 rentiers viagers (pour 90 millions), 99.914 pensionnaires (dont 74.114 religieux ou religieuses) pour 82 millions. — Néanmoins il porte à 336.000 le nombre total des rentiers et pensionnaires : Saint-Aubin, au moment de la banqueroute des deux tiers, à 368.000.

dispositions des troupes, plus que l'insurrection de Paris, frappa la Cour d'impuissance, la contraignit à renoncer à ses projets de dissolution violente, et la força à rappeler Necker, un moment éloigné (11 juillet). Lors de cette crise décisive du mois de juillet, qui consacra la défaite irrémédiable de l'ancien régime, l'Assemblée ne manqua pas de donner aux créanciers de l'Etat un nouveau gage, en renouvelant (13 juillet) l'assurance solennelle que nul pouvoir n'aurait le droit de prononcer l'infâme mot de banqueroute, ni de manquer à la foi publique, sous quelque forme ou dénomination que ce pût être. Rien de plus politique que cette déclaration : rien de plus méritoire aussi, car beaucoup de députés étaient peu favorables à la cause des rentiers : ils les dénonçaient volontiers comme les auteurs responsables de la ruine du royaume et étaient assez tentés de chercher un remède à la détresse publique dans quelque amputation de la dette. Pourquoi sacrifier les provinces à Paris, la classe productrice à la classe oisive, les agriculteurs accablés d'impôts aux capitalistes qui en étaient exempts, les éternelles victimes des dissipations et des dilapidations ministérielles à ceux qui les avaient rendues possibles et qui en avaient profité ? Beaucoup tenaient ce langage [1], qui eût pu séduire une Assemblée moins bien avisée et moins ferme dans sa résolution d'être juste.

Troubles dans le royaume : cessation de la perception des impôts. — Par malheur, plus soucieux, par la fatalité même de sa situation, de condamner la banqueroute que de l'empêcher, bien aise même de voir le gouvernement livré à des embarras qui garantissaient son impuissance, l'Assemblée risquait, en laissant trop aller les choses, d'arriver jusqu'aux plus épouvantables catastrophes. Chacune des défaites successives du gouvernement se traduisait par un nouveau ralentissement dans la perception, déjà si languissante, des impositions. Quand le coup d'Etat avorté de juillet lui eut enlevé le peu de force matérielle et morale qui lui restait, et que toutes les anciennes autorités se trouvèrent frappées de terreur et d'impuissance, toute perception se trouva complètement anéantie. Ce ne sont pas seulement les recouvrements des tailles, capitation et vingtièmes qui s'arrêtent : un élan irrésistible précipite le peuple contre les barrières qu'il renverse, contre les greniers à sel qu'il pille, contre les bureaux qu'il saccage, contre les commis qu'il met en fuite. Jusque-là on a vu se produire quelques explosions particulières, à Agde en avril, à Limoux en mai, à Lyon dans les premiers jours de juillet, etc., etc. ; à

1. *Gardez-vous de consolider la dette* (Bib. nat. $Lb^{39}7.239$). L'auteur de ce libelle adjure l'Assemblée de ne pas immoler la nation entière aux rentiers « comme certains peuples dévouaient leurs propres enfants à des divinités altérées de sang ». Consolider la dette ce serait, d'après lui, rendre l'état de la nation pire qu'avant la réunion des Etats.

partir du 14 juillet, c'est comme une traînée de poudre, à l'exemple de la capitale, où un des premiers soins de l'insurrection victorieuse a été de détruire les barrières et de démolir les bureaux d'octroi. Falaise, Argentan, éclatent le 17, Roye, Péronne, Caen, le 18, Verneuil, Auxonne, Troyes le 19, Cherbourg, Strasbourg le 21, Maubeuge le 27, puis Doullens, Rouen, Besançon, etc., etc. Registres brûlés, magasins dévastés, barrières renversées, commis insultés, menacés de mort, mis en fuite, maisons de subdélégués ou hôtels d'intendants saccagés, c'est partout le même spectacle. A partir du 1er août, on peut considérer les droits des fermes [1] et ceux de la régie générale comme anéantis dans l'Anjou, le Maine, la Touraine, la Normandie, la Picardie, le Soissonnais, la Lorraine et le Roussillon, sans que manifestes, adresses, proclamations, arrêtés, y puissent rien : et de ces diverses provinces la contagion aura vite fait de se répandre dans celles qui sont encore indemnes [2]. Contemporaine de cette insurrection contre le fisc en éclate, dans toute la France, une autre, non moins terrible, contre cet autre créancier odieux qu'est le seigneur, et surtout son agent : les châteaux flambent, les chartriers sont détruits, les terriers mis en pièces, les chasses ravagées, les colombiers détruits, les forêts dévastées, les seigneurs menacés, violentés, forcés de fuir. « L'éclair de la liberté, dira Montesquiou, devait être le signal de la licence... Le peuple ne pouvait voir que des tyrans dans tous ceux qui exerçaient une autorité sur lui, parce que toutes les autorités l'avaient conduit à la misère et au désespoir... Le règne de la violence anticipa celui de la raison. » Peu, ou point, de résistance : les lois sont sans force, les tribunaux sans activité, les pouvoirs anciens sont frappés à mort, les nouveaux ne sont pas encore constitués.

Dans cette défaillance générale de tout ce qui, d'ordinaire, garantit l'ordre public, rien d'étonnant à ce que les imaginations affolées accueillent avec une facilité surprenante les nouvelles les plus invraisemblables. On croit à l'existence de mystérieuses bandes de brigands prêts à mettre le royaume à feu et à sang, on attend leur venue au

1. Rappelons que les impôts affermés à la ferme générale étaient, essentiellement, la gabelle, les traites, le tabac et les entrées de Paris.

2. Les premiers foyers d'insurrection ont été les provinces les plus voisines des pays exempts de gabelle, tels que l'Artois et surtout la Bretagne, car la proximité de ces pays de franchise y rendait la gabelle plus odieuse qu'ailleurs : directions de Laval, d'Angers, du Mans, d'Amiens, de St-Quentin. Puis sont venues Normandie Touraine, Soissonnais, Ile de France ; puis Orléanais, Berry, Bourbonnais ; puis Champagne et Bourgogne. Le mouvement s'est propagé de l'Ouest à l'Est avec une remarquable régularité (Mémoire de la ferme générale, D VI, 15 ; décret du 9 octobre 1790, fixant l'époque à partir de laquelle était dû l'impôt de remplacement de la gabelle). La Lorraine, le Roussillon, très agités aussi, étaient dans des conditions particulières. Quant à l'insurrection anti-seigneuriale, c'est au contraire dans les provinces de l'Est qu'elle naquit.

milieu de transes indicibles, on s'arme, et il se trouve que la peur même du brigandage devient pour le brigandage un formidable aliment. « Ou le peuple est amateur de l'ordre, ou il l'est du pillage : la populace suit l'une et l'autre impulsion aussi facilement »[1]. Les bandits n'existant pas, il tourne ses armes contre le seigneur : et ainsi se déchaîne une épouvantable jacquerie qui n'épargne pas non plus les fermiers, propriétaires, marchands de blé, magistrats, commis, et même les généreux citoyens qui ont affronté les pires dangers et bravé les plus atroces calomnies pour faire venir des grains dans leurs villes livrées à la terreur de la famine. A qui entreprendrait de suivre à travers les différentes parties de la France, dont bien peu, quoi qu'on en ait dit, furent exemptes de ces scènes terribles[2], l'inépuisable liste des attentats contre les personnes et les propriétés, des marchés changés en champs de bataille, des grains taxés ou enlevés par force, des propriétaires violentés, des titres détruits, des quittances extorquées, des restitutions imposées par la terreur, des volumes ne suffiraient pas. En dépit de ses erreurs de détail, et d'une tendance regrettable à n'imputer qu'à la Révolution française des excès et des maux inséparables de toutes les violentes commotions populaires, l'impression générale qui résulte des quelques pages consacrées par Taine à ce sujet n'est malheureusement que trop exacte. Comme l'écrivent les ambassadeurs vénitiens, « une anarchie horrible est le premier fruit de la régénération qu'on veut donner à la France... Il n'y a plus ni pouvoir exécutif, ni lois, ni magistrats, ni police... Il faut le voir pour le croire ». La Constitution à laquelle l'Assemblée travaille est-elle donc destinée à n'être édifiée que sur des ruines ? L'Etat va-t-il tomber en dissolution avant qu'on ait pu pourvoir à sa reconstruction ?

Les emprunts d'août 1789. — Si disposée qu'elle soit à n'avoir d'yeux que pour les dangers qui viennent du château, l'Assemblée ne peut pas cependant méconnaître la gravité du mal. Le 4 août, comme Target lui propose une déclaration invitant le peuple au paiement des impôts jusqu'à ce qu'elle eût établi des contributions et des for-

1. Lettre écrite de Beaulieu, près Noyon, le 30 juillet 1789, par un ancien capitaine, le chevalier de Ferrand ($F^7 3690^2$). Elle contient d'intéressants détails sur la Grande-Peur.

2. Sur la très grande généralité du mal, aucun doute. Cf. TRIGER, *L'année 1789 dans le Maine* ; POCQUET, *Les origines de la Révolution en Bretagne*, t. II ; MOURLOT, *La fin de l'ancien régime de la généralité de Caen* ; etc., etc. Les localités (car certes il y en eut) qui échappèrent à la contagion générale, citent parfois elles-mêmes leur cas comme exceptionnel : j'en ai vu plusieurs exemples. — « Par un effet presque inévitable des secousses de ces premiers moments de la Révolution, on vit cette classe d'hommes habitués à vivre de brigandages concevoir de coupables espérances, se répandre dans les *différentes parties* de l'empire, et dévaster les propriétés sous prétexte de venger la nation de l'oppression » (Rapport de Muguet de Nanthou, 21 mars 1791).

mes de perception moins onéreuses, au paiement des redevances et prestations accoutumées, au respect des personnes et des propriétés, l'insuffisance d'une proclamation pour mettre fin à un pareil bouleversement apparaît à tous les regards, et, dans un transport d'enthousiasme, on préfère jeter à bas tout ce qui a excité, et, dans une certaine mesure, excusé, l'irritation populaire, les privilèges des ordres, des villes, des provinces, des communautés, des individus, les droits seigneuriaux, la dîme, etc., etc. Le sacrifice est grand, mais il sera vain : le peuple sera moins satisfait de ce qu'on lui accorde qu'irrité de ce qu'on lui refuse ou de ce qu'on ajourne, et, s'étant aperçu que licence lui est donnée de tout oser, il est bien résolu à ne plus se laisser arracher, dorénavant, aucune redevance.

Mauvaise condition, en tout temps, pour le succès d'un appel au crédit ; et c'est là, cependant, qu'il faut bien en venir. Le 7 août, le garde des sceaux Champion de Cicé et Necker, de retour de son court exil, dépeignent à l'Assemblée, sans réticence, l'horrible situation du Trésor. « Peut-être les matériaux du bâtiment vont-ils être dispersés et anéantis, tandis que d'habiles architectes en composent le dessin. » Les revenus publics sont entièrement taris : on ne peut espérer pour août et septembre que 37.220.000 l. de recettes contre 68 millions de dépenses : il y a urgente nécessité à accorder au gouvernement un emprunt de 30 millions pour vivre pendant ces deux mois. Necker propose d'émettre cet emprunt à 5 0/0, sans retenue, en billets au porteur ou en contrats au choix des prêteurs ; ne se dissimulant pas que cet intérêt est bien inférieur à celui que comporte l'extrême discrédit des effets publics, il s'adresse au patriotisme plutôt qu'à l'intérêt : la liste des prêteurs sera communiquée à l'Assemblée, conservée dans ses registres. Sans doute plusieurs cahiers ont interdit de voter aucun impôt ni emprunt avant que la constitution fût achevée : mais ils ne pouvaient pas prévoir combien les événements devaient reculer ce terme, et ils n'entendaient pas par là qu'on dût laisser mettre l'existence même de l'Etat en péril.

Ce cri de détresse ne fut qu'à demi écouté. On discuta sur l'urgence du besoin : sur son existence même, car beaucoup n'en étaient pas profondément convaincus ; ce qui était plus grave, on agita la question de savoir si l'exemption de toute retenue serait accordée aux rentes qu'on allait émettre. Buzot voulait préalablement que fût vérifié et constaté l'état de la dette nationale : il adjurait l'Assemblée d'être sur ses gardes : on lui présentait aujourd'hui un emprunt de 30 millions, demain on en présenterait un de 60 ; d'Entraigues se refusait à croire que toutes les ressources de l'économie fussent épuisées : il regardait l'intérêt à 5 0/0 sans retenue comme illégal, usuraire et protestait contre l'immunité d'impôt accordée aux souscripteurs : « Quoi ! nous ferions renaître les privilèges pour favoriser les capi-

talistes ! Quand le peuple meurt accablé sous le faix des impôts, eux seuls en seraient affranchis ! C'est alors qu'il faudrait imprimer les noms des prêteurs, afin qu'ils retirassent tout à la fois leur or et l'exécration publique ! » — « Vous avez délibéré, s'écriait Camus, que tous les biens, que tous les fonds seraient assujettis aux subsides, et cependant l'on vous propose déjà d'affranchir cet emprunt de la loi générale ! Il n'y a aucun de vos cahiers qui ne demande l'extinction de l'agiotage, et l'on vous propose des billets au porteur ! » Mirabeau, mieux avisé, combattit l'idée de la retenue sur les arrérages qui séduisait au fond beaucoup de députés et montra qu'astreindre cet emprunt à retenue mènerait à y astreindre aussi les précédents, donc à manquer gravement à la foi publique. « Si, par le contrat, la nation s'est obligée en recevant une certaine somme à payer annuellement une certaine rente, cette obligation est aussi sacrée pour elle que pour tout particulier qui en aurait contracté une du même genre ; et si celui-ci ne pourrait refuser le paiement de ce qu'il aurait promis sans tomber dans l'injustice de la banqueroute, comment et sous quel prétexte une nation pourrait-elle s'en dispenser ?... Les engagements des nations envers les particuliers sont du même genre, ont la même force, entraînent les mêmes obligations, et de plus strictes encore, que ceux des particuliers entre eux... » Vérités incontestables, auxquelles il faut toujours en revenir lorsque se rouvre cette question, toujours d'actualité, de l'immunité de la rente. Finalement l'emprunt fut voté le 9, mais après une discussion fâcheuse qui n'avait pu que mal disposer les capitalistes, et avec une modification maladroite aux projets ministériels, péchant eux-mêmes par un excès d'optimisme : l'intérêt fut réduit à 4 1/2 0/0, et l'échec, dans ces conditions, était fatal. Autre maladresse : tandis que Necker avait tenu à laisser le choix entre effets au porteur et contrats, l'Assemblée n'admit que cette dernière forme, dont le public était fatigué : il ne voulait plus que des titres susceptibles d'une négociation rapide. C'était vraiment demander aux capitalistes trop de sacrifices ; ils s'abstinrent. Au lieu des 30 millions on n'avait recueilli, au 27 août, et fort péniblement, que 2.600.000 l. Les journaux révolutionnaires en accusèrent l'égoïsme des gens à argent : Mirabeau, plus politique, en accusa les fautes de l'Assemblée elle-même, et ne craignit pas de lui rappeler (19 août), avec une nuance de blâme, de quelle nécessité il était d'établir sur des fondements solides ce crédit national qu'il s'agissait de substituer au crédit du roi ou à celui du ministre : il insista sur la nécessité de laisser là les vaines déclamations contre financiers, agioteurs, banquiers, de maintenir inviolablement la foi publique, d'éviter tout acte, toute parole pouvant faire croire à aucune intention hostile contre aucun créancier de l'Etat, et conseilla de laisser à la prudence du roi tous les moyens propres à faire réussir l'emprunt, dussent-ils même

s'écarter des termes du décret du 9 août. Mais le mal était fait, et il était sans remède : pendant tout ce mois d'août, le dépérissement des revenus publics et la pénurie du Trésor ne firent que croître.

Le 27, Necker dut revenir à la charge : un mémoire de lui, lu à l'Assemblée, développa de nouveau l'état déplorable des affaires : « La confiance s'est altérée, lorsqu'on a vu que dans une affaire de finance, dans une affaire de la nature de celles que j'ai longtemps administrées avec un peu de réussite, vous vous êtes séparés de mon opinion, et que vous l'avez fait sans avoir cru seulement utile de débattre un moment avec moi les motifs de votre résolution. Le dernier terme des ressources s'avance à pas précipités. Il est indispensable pour le crédit, pour la tranquillité publique, pour le maintien d'un ordre sans lequel tout tombe en dissolution que vous réunissiez tous vos moyens et vos forces pour assurer le recouvrement des impôts et le mettre à l'abri des atteintes injustes et des résistances illégales. Il ne faut compter sur aucune espèce de confiance si les mesures les plus sages et les plus fermes ne sont pas adoptées pour sauver l'Etat des horreurs de l'anarchie... Au milieu de ces excès tous les biens, tous les avantages, même ceux de la liberté, ne sont plus estimés comme ils méritent de l'être. Il est impossible que le crédit fleurisse dans un pays exposé à des insurrections continuelles. » Et il proposait un emprunt de 80 millions, à 5 0/0, sans retenue, payable moitié en espèces et moitié en effets publics reçus au pair, de telle sorte que l'effondrement même des titres devînt un appât pour les souscripteurs. Il ajoutait une demande pressante de réduction du prix du sel à 6 sous la livre dans l'espoir que l'incitation à la contrebande et à l'insurrection en serait d'autant diminuée, et que l'ordre pourrait peut-être se rétablir. Talleyrand, Mirabeau, adjurèrent l'Assemblée de voter le projet d'emprunt tel quel, sans discussion, et de confirmer en même temps ses arrêtés des 17 juin et 13 juillet désapprouvant nettement toute réduction sur la dette et sur ses arrérages. « Approuver l'emprunt sans consacrer la dette, disait ce dernier, sans la mettre à l'abri de toute discussion, de toute atteinte, c'est semer la défiance et l'effroi parmi les capitalistes, c'est leur annoncer des intentions sinistres. Et dans quel temps, à quelle époque, pensez-vous annoncer des vues aussi malheureuses ! C'est quand vous êtes prêts à recevoir le grand, l'inestimable bienfait d'une Constitution libre. Or c'est la dette publique qui a été le germe de votre liberté. Voudriez-vous recevoir le bienfait et vous refuser à en acquitter le prix ? » L'Assemblée, cette fois, accepta en tout le projet ministériel, et eut soin de proclamer en tête du décret « que dans aucun cas et sous aucun prétexte il ne pourrait être fait de nouvelles retenues ou réductions quelconques sur aucune partie de la dette publique. Mais le crédit était bien décidément épuisé ; l'emprunt languit : Necker fera connaître le 12 mars suivant que 47 millions seu-

lement ont été souscrits ; encore était-il, comme à son ordinaire, plutôt trop optimiste ; quand il fut clos, par une loi du 8 octobre 1790, l'emprunt n'avait produit qu'un peu plus de 52 millions, dont environ 27 millions en espèces, la seule partie qui comptât [1]. 27 millions en 13 mois, quand la réalisation immédiate de cette somme n'aurait pas permis au Trésor de suffire aux dépenses d'un seul !

Loi nouvelle sur la gabelle. — Le gouffre se creusait plus profondément de jour en jour. On a eu beau, le 4 août, sacrifier en bloc tout ce que le peuple déteste le plus, la tranquillité ne se rétablit pas ; il n'y a plus trace d'autorité publique ; toute perception d'impôt devient de plus en plus impossible. Dans la direction de Rouen où il s'était vendu 113 muids de sel en septembre 1788, le débit tombe à 38,6 pendant le même mois de 1789 ; Amiens passé de 50,9 à 0,3, et combien d'autres, accusent des chiffres plus désolants encore [2]. Les aides, les traites, ne trouvent pas plus grâce que la gabelle devant le peuple irrité. Tandis qu'il s'abandonne à tous les excès, qu'il pille, qu'il massacre, qu'il brûle, on ne lui oppose que des paroles ; des municipalités prennent des arrêtés pour l'exact paiement des impositions ; des évêques, à la prière du roi, font des mandements pour rappeler le peuple au respect des lois. Peine perdue : au degré où est le mal, c'est folie que de compter sur des paroles pour l'arrêter.

Le 7 septembre, le comité des finances apporta à l'Assemblée un projet de loi ordonnant le rétablissement des barrières et la perception exacte des impôts subsistant, suppliant le roi de donner des ordres exprès à ce sujet ; d'autre part, abaissant le prix du sel, jusqu'à ce que la gabelle eût été remplacée par les Assemblées provinciales, à 30 l. le quintal, soit 6 sous la livre, partout où il se vendait à un prix plus élevé, supprimant le sel de devoir, et abolissant toutes peines afflictives pour faux saunage, etc. Allant plus loin que le comité, Sallé de Choux, député du tiers de Bourges, reprit l'ancien projet de rendre le sel marchand, en le frappant d'une taxe de 20 l. à la sortie des marais

1. Il fut souscrit exactement 27.343.000 l. en espèces, 25.503.256 en divers effets (état présenté le 20 février 1791 par M. de Montesquiou au nom du comité des finances).

Parmi les articles de cet état en figure un, *honoraire des notaires*, trop caractéristique de l'affreuse pénurie du Trésor pour ne pas mériter mention. Des honoraires avaient été promis aux notaires pour les constitutions de rentes qu'ils avaient faites dans les divers emprunts ouverts depuis août 1786 ; Necker imagina de les payer en contrats de l'emprunt de 80 millions, décision déjà assez répréhensible, mais il imagina en outre de ne les payer qu'à condition d'un versement en espèces égal au montant de ces honoraires : moyen trop ingénieux de leur extorquer un versement d'environ 2 millions et demi en numéraire. Le vertueux Necker, en cette circonstance, dépassa en cynisme l'abbé Terray (Rapport des commissaires de la caisse de l'extraordinaire, AD IX, 568).

2. Arch. Nat., D. IV, 4.

salants ; le vicomte de la Galissonnière, député de la noblesse d'Anjou, et après lui Dupré, de Carcassonne, conseillèrent le remplacement total de la gabelle par une taxe sur les croisées [1] et sur les cheminées dans les maisons des villes ; Jouye des Roches, député du Maine, par une capitation pour laquelle la population serait divisée en 14 classes, d'après les facultés. Finalement le projet du comité fut voté à peu près intégralement le 23 septembre. On comptait sur la diminution du prix du sel, diminution de plus de moitié dans les pays de grande gabelle, sur la liberté rendue aux approvisionnements et aux emplois, pour calmer les populations et les ramener au paiement des droits existants, paiement qui, disait la loi, « importe essentiellement au maintien de l'ordre public et à la fidélité des engagements que la nation a pris sous sa sauvegarde ». Jamais espoir ne fut plus complètement déçu. Le seul sentiment qu'ait provoqué cette loi du 23 septembre fut l'irritation de voir maintenir partiellement une imposition détestée, et qu'on s'était habitué à croire abolie. L'interdiction des visites domiciliaires, la suppression des commissions extraordinaires, l'adoucissement des pénalités, ne servirent qu'à rendre la fraude plus hardie et plus générale. « Le sel de contrebande, écrit un receveur des gabelles, s'est répandu de toutes parts avec une rapidité et une profusion que l'on aurait peine à qualifier. C'est à nos portes et sous nos fenêtres que les fraudeurs sont venus s'établir. Le peuple menaçait de forcer (notre domicile)... si nous faisions la moindre des démarches que le devoir nous dictait... [2]. » En Anjou surtout, où l'on croyait en avoir à jamais fini avec la gabelle, l'explosion fut formidable : « Un cri terrible et universel de proscription s'est élevé contre la gabelle, déclarent à l'Assemblée, le 24 octobre, des députés extraordinaires de cette province. 60.000 habitants qui composent les gardes nationales de l'Anjou se sont armés. Les barrières ont été renversées, les pataches détruites, les bacs brûlés. Il a été fait défense aux directeurs et aux receveurs de faire aucune fonction. Les armes et les chevaux des employés ont été vendus à l'encan. Le prix leur en a été distribué, et il leur a été enjoint de sortir dans le délai de trois jours des villes, bourgs et villages de l'Anjou. Toute perception d'impôt a ensuite été interrompue. Les col-

1. Leurs arguments ne manquent pas de quelque justesse : cet impôt serait concentré sur les villes riches et industrieuses, et atteindrait peu les villages ; il grèverait l'opulence, et épargnerait la médiocrité ; etc., etc. Il est curieux de constater que l'impôt des portes et fenêtres, si vilipendé de nos jours, a pu être présenté en 1789, et encore en l'an VII, comme un grand progrès fiscal.

2. Lettre du receveur des gabelles de Vailly (Aisne), 2 décembre 1789, D VI, 20. — Et cela, bien que le sel de contrebande fût mélangé de verre, de terre, de sable, etc.: la haine de la gabelle était portée à un tel point que les populations acceptaient ces falsifications avec facilité (Menuret de Chambaud, *Observations sur le débit du sel après la suppression de la gabelle*). — Même observation pourrait être faite pour le tabac.

lecteurs de la taille, les préposés au recouvrement des vingtièmes ont cessé de recevoir les contributions des redevables, et les habitants des villes et des campagnes ont déclaré qu'ils ne payeraient aucune espèce d'impôt tant qu'on voudrait les assujettir au régime, même adouci, des gabelles... » Partout, d'ailleurs, il en était de même, et les chiffres sont à cet égard d'une éloquence qui rend tout commentaire inutile. La direction d'Amiens, qui a vendu 72,6 muids de sel en décembre 1788, en vend 0,7 en décembre 1789 ; celle de Soissons tombe de 84,7 à 5,9 ; celle de Laval, de 50,9 à 0,02 ; celle d'Alençon, de 81,10 à 1,5 [1]. Le produit des ventes de sel dans cette dernière tombe de 205.039 l. en janvier 1789 à 1.240 en janvier 1790 ; dans celle d'Amiens, de 160.143 à 604 ; dans celle d'Angers, de 95.985 à 0 ; dans celle de Laval, de 90.095 à 3 l. 15 sols ; dans celle du Mans, de 200.185 à 35 l. 6. s. Dans le Centre lui-même, où le caractère plus paisible des populations a conservé encore pendant l'été de 1789 une apparence d'existence à la gabelle, la chute n'est guère moins complète : à Orléans, 290.857 l. en janvier 1789, 4.283 en janvier 1790 ; à Châteauroux, 124.945 et 1.302[2] ; etc. Il faut se rendre à une cruelle évidence : il n'y a désormais pas plus à compter sur l'impôt que sur l'emprunt. La suprême ressource en ce dernier genre est une avance de 200.000 l. en espèces et de 12 millions en billets que Necker arrache encore, le 18 septembre, à la Caisse d'escompte, avec approbation du comité des finances, par la raison que « la chose publique est en danger et que sans les secours que le ministre réclame, il ne resterait aucune ressource pour éviter la suspension des paiements ».

La France à la veille de la banqueroute. — Que restait-il dans cette extrémité ? Les dons patriotiques, dont la Touraine avait eu la première idée, dès la fin d'août ? L'imposition des ci-devant privilégiés, dont les immunités ont été abolies le 4 ? La suppression des abonnements de faveur aux vingtièmes, concédés aux princes et à d'autres privilégiés ? Des impôts volontaires ? Tout cela est juste, tout cela est bon : mais combien tout cela est médiocre, et surtout combien tout cela est lent !

C'est cependant dans ce cercle qu'il faut chercher. Le 19 septembre, de Gouy d'Arsy lit un mémoire alarmant au plus haut degré : l'emprunt n'a produit que 10 millions, les paiements sont à la veille de cesser entièrement ; comme il est inutile d'organiser un corps sur le point de tomber en dissolution, il convient de suspendre les travaux de la Constitution et de consacrer aux finances toutes les séances du matin, aux subsistances et aux rapports toutes celles du soir. Il propose une taxe

1. D. VI, 4.
2. Otto Kammin, *La question du sel pendant la Révolution.*

patriotique, dénommée don gratuit, sur tous les capitaux, de 1 1/2, ou 2 0/0 : sur son produit probable de 500 millions, on peut émettre 400 millions de mandats nationaux de 300, 600 et 1.200 l., productifs d'un intérêt de 4 0/0, avec lesquels l'Etat paierait ses dettes les plus urgentes et qui seraient éteints au fur et à mesure du recouvrement du don gratuit ; première ébauche, comme on voit, de ce qui allait être l'assignat. Gouy d'Arsy conseillait en outre le monnayage de la vaisselle d'argent, avec un boni de 4 francs par marc à ceux qui apporteraient leur vaisselle aux hôtels des monnaies avant le 1er janvier prochain. L'accueil fait à cette proposition fut médiocre, car c'était toucher l'Assemblée au point sensible que lui demander de suspendre l'œuvre de la Constitution, et elle se borna à décider qu'elle la ferait marcher de front avec le rétablissement des finances, auquel seraient exclusivement consacrées les séances des vendredis et samedis. Cette motion prépara cependant le succès des projets plus pratiques qu'apporta Necker dans la fameuse séance du 24 septembre.

Le mémoire lu ce jour par le ministre des finances acheva de dissiper les illusions dans lesquelles se complaisaient encore quelques députés. « Les affaires de finances, disait-il, sont arrivées graduellement au dernier terme de l'embarras... Des besoins immenses de blés ont occasionné ou des dépenses proportionnées à ces besoins ou l'emploi d'un crédit équivalent... Des événements extraordinaires ont mis le comble à la défiance et au resserrement de l'argent. Nos troubles intérieurs ont éloigné de la France, et de la capitale en particulier, cette multitude de voyageurs qui attiraient en France une somme considérable... Une émigration de Français d'une étendue effrayante répand au dehors notre numéraire... On s'est intéressé lentement et faiblement dans notre second emprunt, quoique plus avantageux que le premier... Le renouvellement des anticipations est presque entièrement arrêté, et il faut au contraire donner des secours à ceux qui pour faire des avances au gouvernement ont signé des billets qu'ils sont dans l'impuissance d'acquitter... Toutes les maisons de banque et de commerce, tous les hommes dans les affaires éprouvent une gêne alarmante par le défaut absolu de numéraire. La détresse du Trésor royal, la pénurie générale, sont tellement visibles qu'il n'est plus temps de dissimuler.. la crise extrême où se trouvent les finances. » Il y avait la veille au Trésor, pour toute ressource, 12.800.000 l. en billets de la Caisse d'escompte, ou en espèces, ou en effets exigibles dans la semaine ; 70 ou 80 millions de ressources extraordinaires étaient indispensables pour gagner l'année suivante ; le roi venait de faire porter sa vaisselle plate à la monnaie, la reine et les ministres imitaient cet exemple ; on en était réduit à compter cette misère comme une importante ressource et à désirer que cet exemple trouvât de nouveaux imitateurs, « puisque la rareté extrême et sans égale du numéraire effectif nous met dans le plus

pénible embarras ». Des économies étaient praticables, pour environ 61 millions (à quoi il évaluait maintenant le chiffre du déficit), à savoir 15 à 20 sur la guerre, 5 sur la maison du roi, 5 à 6 sur les pensions, 1 sur les affaires étrangères, 2 1/2 sur les remboursements au clergé, 8 sur les intérêts des anticipations, etc. ; le rétablissement de l'équilibre serait possible, avec le recouvrement exact et avec quelques bonifications des impôts ; mais 80 millions de ressources extraordinaires pour cette année, autant pour l'année suivante, étaient indispensables, et l'emprunt étant impossible, il fallait les demander à une contribution extraordinaire. Au lieu d'asseoir cette contribution sur le capital, difficile à évaluer, mieux valait l'asseoir sur le revenu et atteindre ainsi tous les citoyens jouissant de revenus considérables tout en n'ayant qu'un capital médiocre. Une contribution patriotique du quart du revenu net (sauf pour les revenus de moins de 400 l. pour ceux des hospices, et pour des ouvriers et journaliers sans propriété), payable en 15 ou 18 mois, ou même davantage, remboursable lorsque le crédit se serait assez amélioré pour que l'Etat pût emprunter à 4 0/0, établie sans serment, sur simple déclaration, avec faculté d'affirmer que la somme pour laquelle on s'engageait excédait la proportion fixée par le décret ; une taxe de 2 à 3 0/0 (elle fut fixée à 2 1/2) sur la valeur de la vaisselle, des bijoux, du numéraire thésaurisé, etc., remboursable dans les mêmes conditions, seraient les meilleurs moyens de sortir des embarras du moment. On pouvait compter sur la conscience publique : « Je crois que beaucoup de citoyens donneront plus que la proportion adoptée : car on a beau calomnier le cœur humain, il reste encore au milieu des erreurs qu'on nous reproche un grand sentiment de patriotisme chez plusieurs personnes ; d'ailleurs, chacun tient de quelque manière au rétablissement de l'ordre et ceux qui par la nature de leur fortune s'y croient étrangers ne montrent que la limite de leurs vues. » En attendant, il convenait de ménager la Caisse d'escompte (que Mirabeau venait d'attaquer très vivement le 16 septembre) car, au milieu des difficultés générales, elle faisait pour le bien de l'Etat tout ce qu'elle pouvait, et comme ses services, indispensables, seraient plus puissants si l'on encourageait son zèle, il y aurait intérêt à la transformer en banque nationale. Par dessus tout il importait de donner au recouvrement des impositions l'appui le plus énergique. « Mon courage, disait Necker, mes forces s'épuisent à représenter ces importantes vérités ; et je ne puis voir sans une mortelle peine que les meilleurs amis de la liberté publique compromettent le succès de la plus noble entreprise en ne s'occupant pas assez de la gravité des circonstances actuelles... comme s'il suffisait d'appliquer toute la puissance de leur esprit à former un édifice nouveau, et qu'il ne fallût pas en même temps examiner si la maison qu'on habite encore n'est pas prête à tomber en ruines et à nous ensevelir sous ses débris... Vous ne pouvez craindre

de vous écarter de l'esprit de vos instructions, en vous occupant efficacement des moyens propres à fonder la confiance sur des bases durables, et en déterminant la mesure et le genre des secours qui seront nécessaires au rétablissement de l'ordre... La nation qui vous a choisis pour représentants n'a-t-elle pas l'intérêt le plus éminent à prévenir le désordre et la subversion des fortunes ?.. (Cherchez) des moyens propres à mettre une fin à toutes ces terreurs qui chaque jour éloignent de la France un nombre étonnant de citoyens, émigration qui diminue notre numéraire et qui fera bientôt de la capitale un lieu de réunion d'ouvriers sans salaires et d'hommes industrieux sans occupation.. et... venez soutenir ce rocher chancelant, dont le roi seul, depuis si longtemps, retient et suspend la chute, mais dont l'inclinaison journalière touche à son dernier terme et nous menace tous. »

Dupont de Nemours, qui partageait peu la croyance de Necker au succès d'une imposition purement volontaire, formula quelques objections : nous aurons à revenir plus loin sur son important discours. Le comité des finances conclut le 26 septembre à l'adoption de toutes les propositions de Necker. Mais en même temps, fort imprudemment, il esquissa des projets de remplacement de la gabelle (diminuée de moitié trois jours plus tôt), des aides, parla d'allègement d'impôts, comme si c'eût été l'heure de faire miroiter aux yeux des contribuables de semblables perspectives, annonça le prochain rétablissement de l'équilibre entre la recette et la dépense. Ce à quoi il semblait attacher le plus d'importance, c'était à séparer entièrement deux espèces de fonds « dont la confusion est peut-être le principe caché de tous nos malheurs », à savoir les fonds pour la dette publique et ceux destinés aux autres dépenses de l'Etat. Bref, il adhérait à la contribution patriotique, mais mollement, et sans en faire ressortir l'absolue nécessité. Ce n'était pas le moyen d'entraîner l'Assemblée ; la discussion traîna, s'égara ; l'Assemblée était évidemment hésitante. « Je ne puis concevoir, écrit le représentant Duquesnoy dans son Journal [1], ce que signifient ces terreurs sans cesse renouvelées sur le sort des finances... Il ne faut pas s'effrayer sur un embarras momentané, auquel seul peut-être devons-nous notre liberté. » Et Duquesnoy pouvait être compté parmi les partisans de Necker ! Par là on peut juger de l'état d'esprit des autres : tels, par exemple, que ce député du tiers de Bretagne, Hardy de la Largère, qui dans une curieuse lettre écrite le 26 septembre à ses commettants de Fougères [2], envisageait avec résignation, presque avec satisfaction, l'idée de la banqueroute. « On voudrait nous pousser l'épée dans les reins, nous intimider par ces considérations de ruine prochaine de l'Etat, de la banqueroute de l'Etat. Comme la banqueroute ne tomberait que sur

1. I, 498.
2. *Arch. Ille-et-Vilaine*, L, 294.

les gros capitalistes de Paris et des grandes villes, qui ruinent l'Etat par les intérêts excessifs qu'ils ont exigés, je n'y verrais pas un grand mal... On voudrait nous faire délibérer et consentir en aveugles et sans examen. Mais j'espère que le coup est manqué : on veut, auparavant de rien accorder, voir le tableau des dépenses, arrêter la réduction de celles qui ne sont pas absolument indispensables, la réduction des pensions, l'amélioration des domaines et bois. »

Intervention de Mirabeau. — C'est alors — et il n'était que temps — que se produisit l'intervention à jamais mémorable de Mirabeau. Ennemi personnel de Necker, mais se rendant bien compte que dans des instants si critiques ce n'est pas des lentes délibérations d'une Assemblée hésitante et inexpérimentée que peut venir le salut, craignant aussi que l'Assemblée ne se compromît si elle changeait quelque chose au plan ministériel, il l'adjura d'adhérer sans plus de délai à la taxe patriotique, bien que, personnellement, il en espérât peu de chose et qu'il eût préféré une contribution forcée. « Je crois qu'il fallait, en s'adressant au patriotisme, craindre ses réponses ; craindre surtout cet égoïsme concentré, fruit de la longue habitude du despotisme : cet égoïsme qui désire de grands sacrifices à la sûreté publique, pourvu qu'il n'y contribue pas... Mais je puis avoir tort et je n'ai pas même le temps de m'assurer si j'ai tort ou raison. Forcé de choisir en un instant, je conseille à l'Assemblée nationale de prendre le parti qui me paraît inspirer à la nation le plus de confiance sans compromettre ses véritables ressources. Je ne crois pas les moyens de M. Necker les meilleurs possibles, mais le ciel me préserve, dans une situation si critique, d'opposer les miens aux siens... On ne rivalise pas en un instant avec une popularité prodigieuse conquise par des services éclatants, une longue expérience..., une destinée telle qu'elle n'échut en partage à aucun mortel... Allons-nous acharner notre amour-propre à changer quelque chose à un ensemble que nous n'avons pas même conçu et diminuer par notre intervention indiscrète l'influence d'un ministre dont le crédit financier est et doit être plus grand que le nôtre ?... » En cas d'échec, certes, la secousse serait terrible, mais la représentation nationale ne serait pas compromise, la chose publique resterait tout entière... « Je dirais à ceux qui se familiarisent peut-être avec l'idée de manquer aux engagements publics par la crainte de l'excès des sacrifices, par la terreur de l'impôt : Qu'est-ce donc que la banqueroute, si ce n'est le plus cruel, le plus inique, le plus inégal, le plus désastreux des impôts ? Et croyez-vous que les milliers, que les millions d'hommes qui perdront en un instant, par l'explosion terrible ou par ses contre-coups, tout ce qui faisait la consolation de leur vie, et peut-être leur unique moyen de la sustenter, vous laisseront paisiblement jouir de votre crime ?... Vous périrez, et

dans la conflagration universelle que vous ne frémissez pas d'allumer, la perte de votre honneur ne sauvera pas une seule de vos détestables jouissances... Votez donc ce subside extraordinaire... Votez-le, parce que les circonstances ne souffrent aucun retard et que nous serions coupables de tout délai. Gardez-vous de demander du temps : le malheur n'en accorde jamais... La banqueroute, la hideuse banqueroute est là : elle menace de vous consumer, vous, vos propriétés, votre honneur, et vous délibérez ! » Des applaudissements presque convulsifs saluèrent cette superbe éloquence. « Ceux, dit Etienne Dumont dans ses *Souvenirs*, ceux qui ont entendu ce discours ne l'oublieront jamais : il excita tous les mouvements de la terreur ; on crut voir s'ouvrir un gouffre dévorant et entendre les gémissements des victimes engloutiesties. » L'Assemblée décida, vu l'urgence, d'accepter de confiance le plan du ministre des finances.

Telles étaient toutefois ses répugnances à faire passer le vote d'un impôt, même volontaire, avant l'établissement de la Constitution, que plusieurs jours s'écoulèrent encore avant que fût rédigé et voté le décret à rendre en conformité ; et encore le 5 octobre une certaine opposition et certaines réserves persistaient-elles à se manifester : Muguet de Nanthou demanda dans cette séance que le décret proposé par le ministre des finances ne pût avoir son exécution qu'après l'acceptation de la Constitution. Le 6, enfin, fut voté le décret établissant une contribution patriotique, exactement conforme aux propositions ministérielles. Les déclarations devaient être faites avant le 1er janvier 1790 et les municipalités « *appeler* » (car on tenait à éviter toute mesure de contrainte) les retardataires. Les offrandes libres et volontaires des citoyens n'ayant pas plus de 400 l. de revenu, et à ce titre, exempts de la contribution patriotique, ne pouvaient être refusées. Les autres étaient invités à contribuer du quart de leur revenu et sans qu'il pût être fait aucune recherche ni inquisition pour découvrir si chacun avait contribué dans la proportion indiquée. La taxe était payable par tiers au 1er avril des années 90, 91 et 92. Remboursement était promis à l'époque où le crédit national permettrait d'emprunter à 4 0/0 en perpétuel. L'Assemblée s'en remettait au roi « du soin de prendre avec la Caisse d'escompte ou avec des compagnies de finance tels arrangements qui lui paraîtraient convenables, afin de recevoir d'elles des avances sur le produit de la contribution patriotique[1] ; elle approuvait que fussent examinés de concert par le premier ministre et par son comité des finances les projets qui seraient

1. Cette clause permit de recevoir 6 millions de la Caisse d'escompte dès le 5 octobre, et semblable versement fut renouvelé plusieurs fois. Du 4 septembre 1788 à la fin de 1789, les avances de la Caisse ont atteint en tout 90 millions, indépendamment des 70 de 1787 et des 25 prêtés personnellement par les actionnaires de la Caisse en janvier 1789.

présentés pour la conversion de la Caisse d'escompte en banque nationale. Les particuliers étaient invités à porter leur argenterie aux hôtels des monnaies : elle y serait reçue à 55 l. le marc[1], et les récépissés seraient admis comme argent comptant dans la contribution patriotique (de même que ceux des dons patriotiques faits antérieurement à la loi). Un long préambule destiné à rassurer les créanciers de l'Etat sur l'exact paiement des rentes et les contribuables sur l'adoucissement de leurs charges annonçait le prochain rétablissement de l'équilibre par près de 38 millions d'économies (20 sur la guerre, 8 sur les pensions, 6 sur les maisons royales, 1 sur les affaires étrangères), par la mise à la charge des provinces de 15 millions de dépenses ordinaires, par la suppression de 2 millions et demi versés par an à la caisse du clergé, par la suppression des abonnements particuliers aux vingtièmes et l'extension des contributions aux biens des privilégiés ; il promettait la prochaine suppression des impôts les plus onéreux et leur remplacement par des contributions modérées suffisantes pour assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses. En outre était jointe au décret une adresse au peuple, œuvre de Mirabeau : « Telle est la crise de nos finances que l'Etat est menacé de dissolution avant que ce bel ordre ait pu s'affermir... Si le patriotisme ne s'avance au secours du gouvernement et de l'administration des finances, la France se voit rapidement entraînée vers la catastrophe où elle ne recevra plus de lois que des désordres de l'anarchie... La liberté n'aurait lui un instant à nos yeux que pour s'éloigner, en nous laissant le sentiment amer que nous ne sommes pas dignes de la posséder !... Non, un tel égarement n'est pas dans la nature ! L'évaluation des revenus est laissée à la conscience des citoyens : ainsi l'effet de cette mesure dépend de leur patriotisme. Il nous est donc permis, il nous est ordonné de ne pas douter de son succès. »

Telle fut la première mesure financière que la Constituante ait votée : c'est bien celle à laquelle pouvaient songer cet enthousiasme juvénile et cette confiance naïve qui régnaient en ces jours d'illusions généreuses ; mais cette candeur fiscale n'allait pas tarder à subir le brutal démenti des faits. Il en fut exactement de même, d'ailleurs, de deux autres ressources qui, en ce moment, semblaient devoir autoriser aussi de grandes espérances : les dons patriotiques et la contribution des ci-devant privilégiés. Quelques semaines suffirent pour démontrer une fois de plus combien illusoires sont les offrandes volontaires et les impôts dépourvus de toutes dispositions coercitives. Quant à la contribution des ex-privilégiés, les intérêts particuliers, toujours plus vigilants que l'intérêt public, allaient s'en emparer au détriment du Trésor

1. Et même 58, en renonçant à la faculté de fournir moitié de la mise en effets à 5 0/0 d'intérêt.

et rendre inutile, pour ne pas dire nuisible, une mesure que l'équité avouait, que les circonstances imposaient, et dont le succès paraissait assuré.

Les dons patriotiques. — L'idée des dons patriotiques avait été lancée, comme on l'a vu, par la province de Touraine et elle avait eu le plus grand succès ; des acclamations enthousiastes avaient salué ce noble sacrifice, et ce fut à qui suivrait l'exemple des Tourangeaux. Le 7 septembre, une dizaine de Parisiennes, femmes et filles d'artistes, Mmes Vien, Fragonard, David, etc., etc., « ornées de cette belle simplicité qui caractérise la vertu, et parées du dépouillement même de leurs joyaux », vinrent à l'Assemblée offrir leurs bijoux « qu'elles rougiraient de porter quand leur patriotisme leur en commande le sacrifice... ... et immoler l'idole des femmes, l'amour de la parure, sur l'autel de la patrie ». Elles furent applaudies avec chaleur, admises aux honneurs de la séance et reconduites en triomphe à Paris, où les attendait, à l'extrémité du cours la Reine, une foule enthousiaste si compacte qu'elles mirent trois heures à parvenir au Louvre au milieu des vivats et des cris de joie. Les districts prenaient les armes à leur passage : on les fit passer sous un arceau de verdure formé de branches de chêne entrelacées ; elles eurent une excellente presse, et s'entendirent couramment comparer aux plus illustres héroïnes de la Rome antique. L'impulsion ainsi donnée, chacun voulut imiter un si bel exemple, et chaque séance s'ouvrit désormais par la longue lecture de lettres qui de tous les points de la France annonçaient l'envoi de quelque somme d'argent ou de pièces d'argenterie, ou l'abandon de quelque créance, ou la renonciation à quelque office, etc., etc. : hommes, femmes, enfants, riches, pauvres, citadins, campagnards, tous, enflammés d'un beau zèle, tenaient à honneur d'apporter leur offrande considérable ou modeste, plus souvent modeste, sur l'autel de la patrie. Dans cet élan universel de générosité, il se rencontre des choses sérieuses : quand le duc de Charost, par exemple, fait hommage à la patrie d'une somme de 100.000 l. (24 septembre), on ne peut qu'admirer ce sacrifice, fécond s'il avait eu beaucoup d'imitateurs. Il s'en rencontre de touchantes : une petite fille de 9 ans envoie 2 louis et le mobilier en or de sa poupée ; des ouvriers, des soldats, des villages, envoient le produit de collectes faites parmi eux. Il s'en rencontre d'autres assez embarrassantes : quand un avocat de Beaune offre 8 feuillettes de vin de Beaune et de Pomard, on ne peut, évidemment, que lui savoir gré de sa générosité, mais on est en droit de penser qu'elle aurait pu prendre une forme moins encombrante ; c'est aussi ce qu'aurait pu se dire M. de Retz, médecin ordinaire du roi, avant d'offrir au Trésor public deux chevaux qu'il affirme valoir 1.000 l. chacun. Il y en a d'illusoires : un chef de bureau de la Caisse d'escompte offre

1/100e de ses appointements pendant 10 ans, un industriel offre 5 0/0 des bénéfices qu'il attend de la fabrication de taffetas à la façon de ceux d'Angleterre ; des juges royaux offrent de rendre la justice gratuitement. « Le débiteur donne... la maison, la rente, qui appartiennent à ses créanciers ou à ses enfants ; le créancier, son titre contre un débiteur en faillite [1]. » Il y en a de ridicules : le 25 septembre, un sieur Mongeot, maître de pension à Versailles, supplie l'Assemblée d'agréer l'offre qu'il fait d'enseigner gratuitement à lire et à écrire à 32 ouvriers ou gagne-deniers de Versailles, et, saisie d'émulation, une demoiselle Scott offrira, quelque temps après, de donner des leçons d'anglais gratis à 60 jeunes Parisiennes, une par district. Il y en a d'intéressées : beaucoup de municipalités avisées promettent un tiers, ou un quart, ou 1/5e du produit d'une coupe de bois qu'elles sollicitent, ou offrent tant pour cent du produit de créances, apparemment difficiles à recouvrer, pour la rentrée desquelles aide et protection sont nécessaires ; beaucoup, en donnant ou en promettant leur obole, ont soin de ne pas laisser ignorer leur vif désir d'être chef-lieu de district, ou siège d'une justice royale, objet des plus ardentes compétitions, ou d'avoir la préférence sur le voisin pour l'établissement d'une brigade de maréchaussée. Mais rien de plus singulier que l'enthousiasme délirant avec lequel fut accueillie l'idée d'offrir à la France les boucles d'argent des souliers. Un sieur Knapen, garde national, avait, dès le 23 septembre, déposé aux pieds de la patrie cet ornement jugé inutile, sans que ce geste méritoire ait obtenu d'autre récompense que des éloges peu bruyants et des applaudissements modérés. Comment se fait-il que banal en septembre, il soit devenu tout à coup héroïque en novembre ? Il est difficile de le dire ; mais ce qui est certain c'est que, le 20 novembre, des citoyens d'Issoudun ayant annoncé le même sacrifice, une noble ardeur s'empare subitement de l'Assemblée tout entière : d'Ailly, député de Chaumont, offre ses boucles à la patrie, invite ses collègues à en faire autant, un décret est rendu en ce sens, les suppléants demandent et obtiennent l'honneur d'être admis à faire le même don patriotique, et Nairac, un négociant cependant et qui devrait être d'esprit plus pratique, affirme gravement que si cet exemple est suivi universellement, 120 millions sont assurés au Trésor. Il faut quelque temps pour que le bon sens retrouve ses droits, et qu'on se rende compte du ridicule dont on vient de se couvrir. « Rien de plus chétif et de plus misérable que cette ressource, écrit Duquesnoy au sortir de cette séance ; elle pourra bien nous rendre la risée de l'étranger : ceci a tout l'air d'une spéculation de marchands de boucles de cuivre. » Et quelques jours après, la police était obligée de prendre un arrêté contre de prétendus patriotes qui s'arrogeaient le

1. Lebrun, discours aux Anciens (16 nivôse an VI).

droit de détrousser les personnes portant des bijoux ou des boucles d'argent.

L'erreur de Nairac était profonde. On ne remplit pas le Trésor d'une grande nation en y jetant pêle-mêle des boucles de soulier ou des boucles d'oreille, des pinces à sucre ou des cuillers à café. Il semble, à parcourir les listes de dons qui remplissent des pages entières, que le mouvement ait eu une grande importance : simple trompe-l'œil. La Touraine elle-même, qui avait donné l'exemple, n'apporta pas plus de 12.000 l. ; l'offrande fut jugée si modeste qu'on aima mieux inviter les souscripteurs à retirer le montant de leur souscription[1]. De l'Assemblée elle-même venait d'ailleurs parfois le conseil de garder son argent pour des emplois plus utiles, et pour des gens plus intéressants que ceux de Paris ou de Versailles. Tel est par exemple le cas pour ce Hardy de la Largère dont on a déjà vu plus haut l'extrême répugnance à dénouer les cordons de la bourse.. « Si, écrit-il à ses commettants [2], l'émulation (des dons patriotiques) allait vous gagner, Messieurs, gardez, je vous prie, vos secours pour les pauvres de cette ville : personne étranger ne viendra à leur secours. Notre pays est misérable auprès de celui-ci où personne n'est pauvre que par sa faute, par le luxe et la dépense immodérée de ses habitants. Ce sont eux qui ont pillé l'Etat, car tout ce pays vit aux dépens du Roy, et tous ces gens savent y vivre à ce moyen à leur compte, et ont toujours dépouillé les étrangers. C'est un pays odieux et exécrable : nous voudrions ruiner Paris !... » Il n'était pas seul, apparemment, à penser ainsi, et bien d'autres députés ruraux, transportés subitement de leur pauvre province dans ce milieu éblouissant, quoique misérable, devaient se dire comme lui qu'ils seraient bien sots de donner, alors qu'ils avaient plutôt à réclamer. Le 7 mars 1790, un rapport du comité des finances constatera que le total des dons patriotiques se monte en argent comptant à 1.042.170 l. dont 257.299 proviennent de la fonte d'objets en argent ou en or, et que les engagements pris ne doivent procurer, d'ici six mois, que 2.036.280 ; il exprimera toutefois l'espoir qu'on pourra parvenir, avec le temps, au chiffre de 6 millions. Faible secours pour de si grands besoins ! Anson fit sagement décréter que ces dons serviraient à payer les propriétaires de rentes sur l'Hôtel de Ville de 50 l. et au-dessous, imposés au plus à 6 l. de capitation, et par conséquent considérés comme besogneux ; un autre décret du 13 juin étendit le bénéfice de cette mesure aux rentes de 300 l., et en général aux rentiers indiqués comme nécessiteux par les municipalités, les curés et les administrateurs des hôpitaux. Des charités, plus ou moins étendues, voilà ce qu'on peut, en tout temps, attendre de la générosité publique : lui demander davantage,

1. Faye, L'anarchie spontanée en Touraine. *Revue de la Révolution*, 1885, t. II, p. 24.
2. Lettre déjà citée des 21 et 26 septembre.

compter sur elle pour procurer à cet être abstrait qu'est l'Etat des ressources vraiment importantes, est pure illusion ; et cette illusion est plus grande encore lorsqu'une révolution formidable ébranle toutes les situations et inspire à chacun la terreur du lendemain. Le bilan total des dons patriotiques, depuis le 7 septembre 1789 jusqu'au 18 avril 1791, est le suivant : 5.614.526 l. 6 s. 4 d., dont en espèces 2.189.746 l. 3 s. 8 d. ; à recouvrer, 2.459.426 l. 10 s. 2 d. ; affectés à la contribution patriotique, 289.286 l. 9. Il y a en outre 351.540 l. catalogués sous la rubrique *objets douteux*, 65.369 sous celle *objets mauvais*, etc., etc. — Tout, dons en espèces, objets en métaux précieux, rentes et créances abandonnées, offices sacrifiés gratuitement, etc., n'arrive qu'à ce total infime, dont il y aurait encore à déduire les objets dont la rentrée est évidemment problématique.

Un résultat un peu moins illusoire fut obtenu de la fonte des objets en métaux précieux : mais c'est qu'ici aux dons volontaires s'ajoutèrent des versements obligatoires. Le 26 septembre, dans le moment de la plus pénible détresse, le baron de Jessé appela l'attention de l'Assemblée sur l'argenterie des églises et monastères, sur « ces richesses qui en mériteront véritablement le nom si elles sont employées à épargner l'obole du pauvre et à solder notre liberté. Le luxe de l'Etre suprême est dans la magnificence de la nature qu'il a ordonnée pour nos besoins et non dans les présents mesquins de la vanité des hommes ». L'archevêque de Paris appuya chaudement l'idée de consacrer aux besoins de l'Etat la portion de l'argenterie des églises non nécessaire à la décence du culte ; et le 29 fut voté le décret invitant les évêques, curés, supérieurs, etc., à faire porter aux hôtels des monnaies les plus voisins les objets qui seraient dans ce cas. La mise des biens du clergé à la disposition de la nation n'allait pas tarder à permettre de donner à ce décret une extension alors encore imprévue. Et néanmoins un rapport de Lebrun du 13 octobre 1790 constatera qu'à cette date la fonte de la vaisselle d'or et d'argent n'aura produit que la médiocre somme de 15.726.652 l. 14 s.

La contribution patriotique. — La contribution patriotique n'eut pas une meilleure fortune. On aurait pu s'en douter immédiatement : ces populations qui se refusaient au paiement des impôts établis, qui saccageaient ou laissaient saccager les bureaux des traites, des aides, des gabelles, qui mettaient les commis en fuite, qui faisaient la sourde oreille à toutes les objurgations, à toutes les proclamations, leur rappelant les besoins urgents de la patrie et les conjurant de venir à son secours, seraient-elles plus disposées à se dessaisir pour une contribution purement volontaire ? Si le patriotisme était si ardent, ne pouvait-il pas trouver plus vite et plus facilement sa voie dans l'acquittement des taxes existantes que dans le laborieux établissement d'une

organisation toute nouvelle ? La grève universelle des contribuables était un fâcheux présage pour le nouveau sacrifice attendu d'eux. Mais il y a plus : en supposant, hypothèse singulièrement optimiste, que le patriotisme fût aussi réel qu'il était bruyant et qu'après s'être tant dépensé en paroles il eût encore quelque chose de reste pour des actes, où était ce revenu dont les Français étaient invités à sacrifier momentanément le quart, et quel était le citoyen qui au milieu de la convulsion de toutes les fortunes et du bouleversement de toute la vie économique pût savoir, osât se dire à lui-même, osât faire connaître, quel était son revenu aujourd'hui, et quel il serait demain ? Le clergé, menacé à bref délai de dépossession ? La noblesse, privée de ses pensions, de ses cens, de ses rentes, chassée de ses châteaux en flammes, diminuée numériquement par l'émigration[1] ? Les rentiers de l'Etat, qu'un retard d'un an à 18 mois dans le paiement des rentes éprouvait si douloureusement dans le présent, en attendant un avenir plus sombre encore[2] ? Les industriels, dont la gêne et l'inquiétude universelles menaçaient tous les bénéfices ? Les agriculteurs, qui, certes, devaient beaucoup profiter de la Révolution, mais qui, pour le moment, y voyaient surtout ou leurs fermages compromis[3], ou leurs récoltes menacées de pillage ou de taxation arbitraire ? Le petit peuple, dont la misère ordinaire était décuplée par le chômage et la cherté du pain ? La bourgeoisie, atteinte dans ses propriétés, dans ses offices, dans les bénéfices qu'elle tirait de la pratique et du barreau ? Les villes, cruellement éprouvées par l'exode de la population riche ? Les campagnes, où n'existe plus ni travail, ni commerce, ni sécurité, où l'on a, en général, fort peu de ressources, et encore moins d'envie de les montrer, quand par hasard on en a ? A cette contribution sur le revenu, où donc trouver des contribuables ? Si, par fortune ou par prévoyance, quelques bourses ne sont pas tout à fait à sec, conserver cette suprême ressource pour des jours plus mauvais encore, la soustraire à la circulation, la cacher, est le principal souci de leurs possesseurs. A elle seule la certitude d'un prochain

1. Voici en quels termes un colonel d'artillerie de marine, à Rochefort, rédigeait sa soumission de payer 1360 l. 3 s. « Pour obéir à la nouvelle promulgation et pourvu que ma solde et ma pension me soient payées, car, pour mes propriétés, *je n'ai été payé qu'en incendies* ». (Lemonnier, *L'impôt sur le revenu à Rochefort*. Revue de Saintonge et d'Aunis, 1908).

2. En mars 1790, on n'en sera encore, pour le paiement des rentes sur l'Hôtel de Ville, qu'à la lettre M pour le second semestre 1788, qui aurait dû être payé dans le cours du 1er semestre 1789 : soit environ un an de retard (Supplique de rentiers, 22 mars 1790, D VI, 6.)

3. D'après Arthur Young (II, 436), il se serait, dès lors, formé, çà et là, des associations de paysans pour refuser les fermages : « Nous sommes assez forts, disaient-ils, pour nous soustraire à ce paiement, tandis que vous ne l'êtes pas assez pour nous y contraindre. »

bouleversement de tout le système fiscal, jointe à l'incertitude de la répercussion du nouveau sur toutes les situations acquises, aurait suffi pour paralyser les meilleures volontés. Comme le disait fort bien la commission intermédiaire de Lorraine et de Barrois au contrôleur général Lambert[1], « chacun peut aisément calculer le désordre croissant des finances, la suspension des rentrées et des perceptions de toute espèce, et l'impossibilité morale de rétablir l'ordre et l'équilibre au sein de l'anarchie et en présence de l'insurrection armée qui s'oppose à la levée des impôts. On conçoit à quel point cette idée glace toutes les volontés : car le citoyen le plus zélé et le plus disposé à tout sacrifier au salut de la patrie hésite sur un sacrifice dont il calcule l'insuffisance et l'inutilité probable. »

N'oublions pas enfin le défaut de sécurité matérielle : rien qu'à Paris, les mois de décembre 1789, janvier et février 1790 fournirent 560 déclarations de vol, alors que les trois mois correspondants (c'étaient toujours les plus chargés) de 1788 et de 1789 n'en avaient fourni que 122[2].

Aussi les promesses se font-elles indéfiniment attendre. A Paris, le 17 décembre, il n'en aura été fait que pour un peu plus de 8 millions. A Bordeaux, le 29 décembre, il en aura été fait une cinquantaine pour une somme de 130.000[3]. L'obéissance, la générosité, restent partout le fait d'un petit nombre ; la grande masse s'abstient, non sans une pointe d'ironie ; on s'amuse beaucoup, notamment, de la déclaration suivante, prêtée à un mari malheureux :

> Je veux faire beaucoup, Messieurs, pour la patrie :
> Voici ma femme : elle est jeune et jolie,
> Elle inspire l'amour autant que l'amitié ;
> Vous demandez mon quart : non, prenez ma moitié !

Les villageois épluchent le texte du décret, le critiquent, constatent qu'en ne demandant rien à celui qui n'a que 400 l. et le quart à celui qui en a 500, celui-ci, réduit à 375, se trouve de pire condition que l'autre et leur logique s'en étonne[4] : ils en sont d'autant plus disposés à affirmer que personne, dans leur paroisse, n'est dans les conditions requises pour être contribuable, et une abstention générale est la réponse que font au décret presque tous les cultivateurs, très peu disposés à accuser des ressources qui pourraient bien les désigner à l'attention du fisc et les faire poursuivre soit pour les impôts de 1788 qu'ils ont fort mal payés, soit pour ceux de 1789 qu'ils ont plus mal

1. Lettre du 18 janvier 1790, citée dans Boidin, *La contribution patriotique à Nancy.*
2. *Moniteur,* 17 mai 1790.
3. Brouillard, *Les impositions extraordinaires sur le revenu pendant la Révolution et leur application dans la commune de Bordeaux* (Bordeaux, 1910).
4. Lettre du curé de Montboissier (Eure-et-Loir), D VI, 28.

payés encore, soit pour ceux de 1790 qu'ils se préparent à ne pas payer du tout. Certains remarquent malicieusement que l'Assemblée aurait dû donner l'exemple du sacrifice, au lieu de se voter 18 l. par jour au moment des plus cruels embarras du Trésor : des députés, dit-on, devraient être défrayés et non pas salariés [1].

Le 1er janvier approchait sans que la loi eût reçu autre chose qu'un semblant d'exécution. On ne voulait en voir la raison que dans la crise économique que traversait le pays, et de cette crise on se flattait que la fin était certaine lorsque la Constitution serait mise en vigueur et les nouvelles autorités installées : une prorogation de délai s'imposait donc. Lebrun vint exposer le 26 décembre, au nom du comité des finances, qu'une infinité de circonstances publiques et particulières avaient suspendu le zèle des citoyens, que partout le citoyen attendait l'impulsion des agents de la loi pour déterminer son patriotisme, qu'il était donc nécessaire de fixer un nouveau délai qui serait le dernier, que les municipalités nouvelles, bientôt établies, rappelleraient les décrets de l'Assemblée avec plus d'énergie et demanderaient aux citoyens avec plus d'autorité le prix du bonheur et de la félicité commune : l'Assemblée prorogea de deux mois le délai fixé, et, dans l'espérance de stimuler le patriotisme, ordonna impression de la liste des déclarants, avec les sommes qu'ils se seraient soumis à payer. Calcul peu exact, selon la juste remarque de M. Brouillard ; cette publicité était plutôt dangereuse, et beaucoup n'en furent que plus décidés à se taire. Et les deux mois se passèrent sans que les déclarants fussent sensiblement plus nombreux. « Il est impossible, écrit Necker le 22 mars, de ne pas voir avec peine le découragement qui retient le zèle des citoyens d'une grande partie du royaume, le refroidissement du patriotisme dans plusieurs provinces dont les richesses faisaient espérer un secours important... Je croirais important que le comité des finances engageât MM. les députés... à exciter le patriotisme de leurs commettants... et à leur faire envisager le rétablissement des finances comme le terme des maux qui balancent encore dans leur esprit les avantages de la Révolution... » Ses illusions, comme on voit, étaient tenaces.

Le comité des finances attendit davantage d'une transformation radicale de tout le système. Le 24 mars son rapporteur, Dubois-Crancé, tout en exprimant l'espoir que les choses iraient mieux lorsque les administrations auraient été formées par le choix libre de tous les ci-

1. Lettre d'un municipal d'une commune voisine d'Amiens, 10 décembre 1789 (D VI, 54). Il n'avait reçu aucune déclaration, quoique sa commune comptât au moins 150 personnes sous le coup de la loi, et il ne s'en étonnait pas. « Vous n'avez travaillé jusqu'à présent que pour le paysan : vous l'avez soustrait au joug des publicains, l'avez délivré de la tyrannie féodale, l'avez rendu l'égal de ceux qu'il respectait autrefois comme ses maîtres ; pour remerciement de tant de faveurs, comptez sur son ingratitude... »

toyens, lorsqu'auraient été fixées les bases de la nouvelle administration des finances, et assuré pour l'avenir un équilibre certain entre la recette et la dépense, reconnut la nécessité de prendre des moyens coercitifs envers ceux dont la patrie n'obtenait que des refus ou que des promesses dérisoires ; et sur ses conclusions le décret du 27 mars 1790 fit d'un secours volontaire une obligation stricte : quiconque jouissait de plus de 400 l. de revenu net, foncier, industriel, bénéfice, traitement, rente, etc., etc., — tout, en un mot, à la seule exception de la solde des troupes — était tenu de remettre sa déclaration, à défaut de quoi il serait taxé par sa municipalité ; les contribuables ainsi taxés auraient un mois de délai pour remettre leur déclaration ; à défaut, la taxation faite par les officiers municipaux deviendrait définitive. Tout citoyen actif se rendant aux assemblées primaires serait tenu de présenter l'extrait de ses impositions et celui de sa déclaration patriotique, et ces pièces seraient lues à haute voix.

Ce fut sans beaucoup plus de résultat : il y avait peu à compter sur les municipalités pour défendre les intérêts du Trésor, bien au contraire. Leur principale préoccupation était de dissimuler ce qu'elles avaient, pour ne pas attirer sur elles, par la suite, des surcroîts d'imposition ; et cette crainte, il faut l'avouer, n'était pas toujours sans fondement[1]. « Les officiers municipaux, écrivait un témoin clairvoyant et sincère, officier municipal lui-même d'une commune angevine, n'ont voulu faire aucune déclaration ; d'autres, pour ne pas se rendre inéligibles, en ont fait, (mais) de si mesquines que mieux eût valu n'en pas faire...[2] » Il est enjoint aux municipalités de taxer les non déclarants ; comment taxeront-ils les autres lorsqu'ils ne se taxent pas eux-mêmes! Elles s'abstinrent donc, le plus souvent, d'user du pouvoir redoutable qui leur était confié : elles ne firent pas plus pour la contribution patriotique que pour les impôts ordinaires, qu'elles s'appliquaient alors, avec persévérance, à laisser le plus possible en suspens. Beaucoup tournèrent la loi en faisant des déclarations ou des offres collectives ; beaucoup offrirent de verser pour leur contribution patriotique le produit de l'imposition sur leurs ci-devant privilégiés — qui ne leur appartenait pas et dont les rôles eux-mêmes n'étaient, le plus souvent, pas près d'être dressés — ou telle portion du produit de biens communaux,

1. Ainsi en arriva-t-il (du moins elle l'affirme), à la municipalité de Thierville (Meuse). Dans une naïve pétition du 13 juillet 1790 (D VI, 41), elle expose comment sa générosité à la patriotique a servi à attirer sur elle, funeste cumul, et les rigueurs du receveur de Verdun et les malédictions des paroisses voisines. « Vous êtes riches, leur aurait dit le premier, vous avez fait une forte contribution patriotique, vous êtes des imbéciles. » Et les autres la maudissaient, alléguant « que nous voulions faire augmenter les impositions de la campagne — et l'on est allé jusqu'à crier qu'il fallait noyer Thierville ». Bonne leçon à l'adresse des contribuables trop consciencieux !

2. Lettre de Merseron, officier municipal de St-Remi, 22 juillet 1790, D VI, 38.

d'un recouvrement non moins hypothétique. Tous les moyens étaient bons pour éluder des versements immédiats. A la date du 4 juin 1796, 9.977 communes sur 44.828, moins du quart, avaient dressé leurs rôles patriotiques, montant à 74 millions, dont 40 pour la ville de Paris ; le 24 juin, il avait été fait 10.983 rôles, montant à 89.935.588 [1] ; le 18 juillet, 13.421 pour 98.428.778 l. ; dans 28.000 communes environ, la loi n'avait encore reçu aucune exécution.

Une nouvelle transformation était nécessaire : elle fut l'œuvre de la loi du 8 août 1790 qui, en confirmant aux conseils généraux des communes le droit ou plutôt le devoir de vérifier les déclarations et de taxer d'office les non déclarants, leur fixait pour cela le délai de quinze jours dans les localités de moins de 20.000 âmes, d'un mois dans les villes de plus de 20.000 âmes, à peine d'être eux-mêmes responsables du non recouvrement de ladite contribution, d'après les rôles faits d'office par les directoires de district. Les directoires de district durent vérifier les déclarations des membres des conseils généraux des communes eux-mêmes, et, au besoin, celles d'une communauté entière ; les réclamations des redevables devaient être instruites par les directoires de district et jugées par les directoires de départements. De la contribution patriotique primitive, où le contribuable était invité à se taxer lui-même, il ne restait donc plus rien : elle était devenue un impôt sur le revenu global, à partir de 400 l., avec déclaration obligatoire ou avec taxation administrative. Mais comme cette formidable machine restait aux mains de gens bien décidés à ne la mettre que le plus tard et le moins possible en mouvement, comme les directoires de district n'étaient pas animés d'un esprit beaucoup plus fiscal que les municipalités, la contribution patriotique continua à se développer avec une extrême lenteur. Au 31 décembre 1790, on n'a encore que 23.454 rôles pour 107.690.891 ; au 1er juillet 1791, 28.273, pour 120.397.562 [2] ; au 1er février 1793, les rôles n'atteindront que 159.966.751 ; on est loin des 450 ou 500 millions auxquels l'enthousiasme des débuts portait naïvement le montant probable de la contribution patriotique. Les recouvrements sont encore naturellement bien moins satisfaisants que les rôles : au 30 avril 1790 il a été versé 9.721.085, au lieu des 150 millions attendus pour le 1er ; au 1er janvier 1791, 29.180.770 ; au 28 février 1791, 32.009.932 ; au 30 avril 1791, 37.379.798 ; au 1er juillet, 44.236.574. Si, plus tard, les rentrées semblèrent plus importantes (111.648.469 sont recouvrés au 1er février 1793 sur 159.966.000), le désir des contribuables de se débarrasser de leurs assignats fut la grande cause de ce succès apparent et tout relatif ; il y contribua beaucoup plus que les lois rendues à cet effet, comme par exemple celles des

1. Rapport de Lecouteulx-Canteleu à la Constituante, 12 janvier 1791.
2. Rapport de Lecouteulx-Canteleu du 18 juillet 1791.

24 juin 1791 et 11 avril 1792, imposant l'obligation de justifier du paiement des termes échus de la contribution patriotique pour toucher traitements, pensions, créances, etc., à toute caisse nationale.

Jamais la contribution patriotique ne devait être complètement recouvrée. Faute de zèle, faute de ressources, faute de rôles, aussi (car bien des communes ne firent jamais les leurs, ou affirmèrent n'avoir aucun habitant tombant sous le coup de la loi), une bonne partie resta toujours en souffrance. D'un rapport du ministre Ramel du 1er vendémiaire an VI, rapport où, a-t-on dit très justement [1], il cherchait, sans d'ailleurs y parvenir, à débrouiller les bilans de 13 natures de contributions différentes pendant 11 années faisant 22 exercices, il résultait qu'il existait sur la contribution patriotique un arriéré de 13.583.685 l. Mais le point vraiment grave est l'insuffisance absolue du rendement de cette contribution mort-née dans les pénibles débuts de la Révolution. Pendant les 17 mois qui suivirent la fameuse séance du 26 septembre 1789, la contribution patriotique donna 32 millions, pas même 2 millions par mois! « Que de belles phrases on a prodiguées pour si peu d'effet » ! s'écriait ironiquement Calonne [2], témoin attentif et souvent clairvoyant des fautes et des déboires de son ex-rival. Moins caustique, mais non moins sage, la municipalité de Poitiers rappelait en ces excellents termes à l'Assemblée, qui souvent l'oubliait trop, dans quelles illusions elle s'était complue en prêtant bénévolement à tous les contribuables du patriotisme, à toutes les administrations du zèle, de l'activité et de la compétence [3]. « Le ministre vertueux qui vous proposa d'établir la contribution patriotique ne réfléchit pas assez sur la perversité des hommes accoutumés à vivre sous le joug du despotisme lorsqu'il vous proposa cet impôt que vous acceptâtes de confiance : il jugea du cœur des autres d'après le sien et il fut induit dans une grande erreur. Il aurait dû voir qu'on ne change

1. Brouillard, *op. cit.*, p. 64.

Voici, d'après cet historien, le bilan de la contribution patriotique dans le district de Bordeaux : 4.374 contribuables ; sur 96 municipalités, 46 n'ayant fait aucun rôle au 11 septembre 1792 ; total des rôles, 4.368.343 l. ; recouvrements au 1er janvier 1792, 1.799.879 ; au 1er janvier 1797, 2.562.038.

M. Jalenques a fait connaître pour le Puy-de-Dôme des résultats analogues, plutôt même encore moins satisfaisants. Sur 442 communes, 219, au 7 mars 1793, n'ont rien fait. « Celles qui nous ont fourni des déclarations, écrivent le 18 janvier 1793 les administrateurs du district d'Issoire, les ont faites notoirement infidèles... (Inutile de demander des renseignements aux officiers municipaux, car) ce sont les premiers à dissimuler leur fortune pour diminuer leur contribution. »

2. *Etat de la France en 1790* (p. 48). A cette date le produit de la contribution patriotique se bornait à 9.721.000.

3. Lettre du 13 mars 1791 (D VI, 55). Peu familière avec les réalités administratives, l'Assemblée n'avait pas pensé d'abord à rien attribuer aux collecteurs et receveurs pour le recouvrement, cependant très pénible, de la patriotique ; ce n'est que le 20 décembre 1790, beaucoup trop tard, qu'elle répara cet oubli.

pas les hommes comme les lois, qu'on les rend plus aisément libres que justes, que ceux qui ont longtemps croupi dans le vice ne partagent pas la régénération, et que les meilleures institutions ne ramènent que lentement à la pureté de mœurs et de principes. La contribution patriotique est un lourd fardeau pour l'homme honnête qui paie ce qu'il doit,et celui qui ne l'est pas ne paie que ce qu'il veut... »

L'imposition des ci-devant privilégiés. — Fautes commises à cette occasion. — Une erreur analogue, sinon plus grave encore, du moins par ses conséquences, devait priver le Trésor de la plus grande partie du profit à espérer de l'imposition des ci-devant privilégiés[1].

De bonne heure, en présence des embarras terribles des finances, s'était présentée aux esprits l'idée de demander aux ex-privilégiés la quote-part d'impôt qu'ils auraient dû supporter sans leurs privilèges, maintenant abolis ; dès le 6 septembre l'idée en fut émise au comité des finances, et dès le 17 septembre la proposition en fut faite à l'Assemblée. Rien n'était plus légitime, et la seule objection, non pas de principe, mais de circonstance, qui pût raisonnablement être faite à une telle proposition, était que le produit risquait d'en être singulièrement diminué par l'émigration de beaucoup de ci-devant, d'une part, et de l'autre par l'écroulement subit des fortunes de beaucoup d'autres. Mais ne pouvant rien contre ces cas de force majeure, l'Assemblée n'avait qu'à prendre, telle quelle, la somme pouvant provenir de la soumission des ex-privilégiés à la règle commune. Dans l'état de détresse du Trésor, nulle ressource n'était à dédaigner, et c'était véritablement une faute impardonnable que de lui en retirer une seule. C'est pourtant celle qui allait être commise.

A peine, en effet, l'idée d'imposer les privilégiés eut-elle été mise en avant que fut proposée aussi l'idée dangereuse de consacrer ce supplément à un moins imposé au profit des taillables. Le baron de Montboissier déclara (27 septembre) n'avoir consenti à la suppression des privilèges pécuniaires que pour soulager le peuple dans les calamités qui l'accablaient, et non pour remplir le Trésor royal au profit de personnes qui « ne possédant aucune propriété dans le royaume se montrent toujours dans leurs opinions parfaitement désintéressées sur le malheur des peuples et la misère de campagnes ». C'était d'ailleurs, disait-on, moins un cadeau à faire au peuple qu'une restitution, puisque les biens taillables avaient toujours supporté la portion de tailles et autres impositions qui auraient dû être à la charge des biens privilégiés, et que les communes paieraient deux fois si

1. Cf. pour plus de détails sur cette question, jusqu'ici négligée, de l'impôt sur les ci-devant privilégiés, les Comptes rendus des séances de l'Académie des sciences morales et politiques (février 1914.)

l'impôt des privilégiés était versé au Trésor au lieu de venir en déduction de celui des taillables. Daude, député d'Auvergne, insistait sur ce point : quand un gentilhomme avait usé de son privilège dans une paroisse, sa cote avait été reversée sur les taillables de celle-ci : le privilège cessant, les choses devaient rentrer dans leur premier état, et les taillables être déchargés du fardeau qui leur avait été imposé à raison de ce privilège. L'observation, en la supposant fondée (et elle ne l'était que quelquefois) était des plus inopportunes : l'important n'était point de réaliser un parfait idéal de justice, mais d'empêcher l'Etat de périr : il était fort dangereux de soulever de semblables questions devant une Assemblée soucieuse par-dessus tout des intérêts de sa popularité, impatiente de se faire des partisans par des dégrèvements immédiats, et n'ignorant pas, au fond, quelle que fût sa confiance affectée dans le patriotisme des contribuables, que le vrai, que le grand moyen de leur plaire était de les débarrasser du poids des impôts, que c'était surtout à ce point de vue essentiel que son œuvre allait être jugée, que la Révolution, pour les masses populaires, consistait avant tout en ceci : ne plus payer, ou payer moins. En outre au moment où se posait la grave question d'affecter la contribution des privilégiés au soulagement des non privilégiés, une autre question plus grave encore surgissait nécessairement : quels seraient les taillables au dégrèvement desquels tournerait cette imposition supplémentaire ? Etait-ce à la paroisse du domicile, ou à celle de la situation des biens, que profiterait cette bonne aubaine ? La seule prévision des inextricables difficultés dans lesquelles on s'engagerait si l'on entrait dans cette discussion aurait dû détourner l'Assemblée de la générosité, aussi dangereuse qu'intempestive, à laquelle on la conviait. Malheureusement tout était subordonné à ses yeux au besoin de satisfaire l'opinion, et l'intérêt du Trésor ne venait qu'au second rang dans ses préoccupations. Elle ne se faisait d'ailleurs qu'une idée fort insuffisante des questions infiniment délicates qui se posaient à propos de toute innovation dans la répartition des impositions, ignorait l'extrême variété des usages suivis dans les diverses parties du royaume [1], se mé-

1. L'Assemblée, de toute évidence, manquait absolument d'expérience : elle se composait principalement de cultivateurs et d'hommes de loi qui, en finance, n'avaient jamais été que des gens d'opposition ; elle n'avait qu'une connaissance très incomplète des pratiques et surtout des nécessités administratives. Il eût été à souhaiter qu'elle eût dans son sein quelques personnes habituées à ce maniement des hommes et des affaires dont les théoriciens purs ne soupçonnent même pas les difficultés : cela lui eût épargné peut-être quelques faux pas. Elle le reconnaîtra elle-même, mais trop tard, et, par une nouvelle faute, tout en le reconnaissant, elle se refusera aux précautions nécessaires pour que le pays n'ait pas à faire les frais d'un nouvel apprentissage de ses maîtres. « Pouvons-nous oublier, dira Merlin de Douai en mai 1791 lors de la discussion sur la rééligibilité des députés sortants, combien notre longue inexpérience en matière de finances a coûté à la nation !... Croyez-vous que nos finances

prenait sur la mentalité du contribuable, alors réfractaire et résistant par nature, et croyait, bien à tort, qu'on devait compter sur sa bonne foi et sur sa bonne volonté dès qu'on l'aurait débarrassé du régime vexatoire sous lequel il avait si longtemps gémi. Sous l'empire de ces illusions elle vota le 26 septembre, contrairement aux conclusions de son comité des finances qui voulait que ce subside tournât tout entier au profit de l'Etat, qu'il serait fait dans chaque communauté un rôle de supplément des impositions ordinaires, autres que les vingtièmes, pour les derniers six mois de 1789[1], que les ex-privilégiés y seraient cotisés dans la proportion adoptée pour les autres contribuables, et que les sommes en provenant seraient réparties en moins imposé sur les anciens taillables, en 1790, dans chaque *province*. Elle crut, en employant ce mot de *province* et en évitant celui de *paroisse*, parer à des dangers qu'elle ne pouvait pas entièrement méconnaître : mais l'expérience allait bientôt démontrer l'insuffisance de la précaution, et les compétitions les plus vives mirent aux prises les provinces, comme elles y auraient mis les paroisses elles-mêmes. D'ailleurs, en dépit du texte du décret, l'impression subsista que les paroisses auraient toujours, par la force des choses, l'intérêt le plus grand à conserver ou à acquérir ces nouveaux contribuables, et que leur sort se jouait vraiment en cette affaire ; et l'Assemblée elle-même fortifia cette impression en agréant les offres faites par plusieurs communes de consacrer à leur contribution patriotique le produit de leurs rôles de supplément. Ainsi s'accrédita l'opinion que ces cotes étaient bien la propriété des communes, puisqu'on leur reconnaissait le droit d'en disposer comme de leur chose.

Au fond, quoi qu'en dît Daude, quand un privilégié avait exercé son privilège dans une paroisse, la portion d'imposition correspondante avait été (ou avait dû être) distraite du contingent de cette paroisse et reportée sur toute l'élection, au besoin sur toute la généralité ; en sorte qu'une paroisse dans laquelle il n'y aurait eu aucun ci-devant privilégié n'en avait pas moins autant de droit qu'une autre à profiter du soulagement. Mais faire accepter cette vérité des intéressés était singulièrement difficile : on savait trop l'immense désordre qui de tout temps avait présidé au département des tailles entre les paroisses, on ne parvenait pas à comprendre pourquoi, l'importance des possessions des privilégiés étant très inégale dans les diverses paroisses, il était juste de faire bénéficier du produit de la nouvelle imposition celles qui auparavant n'avaient pas paru souffrir ou n'avaient pas souffert de l'oppression autant que celles qui en avaient été victimes. Surtout il

n'eussent pas été mieux administrées, plus sagement, plus économiquement, si nous avions eu, dès l'ouverture des Etats généraux, l'expérience que nous avons acquise ? En finance, les détails sont indispensables... »

1. Donc du 1er avril au 1er octobre. Sauf pour les vingtièmes, l'année d'imposition, pour les recettes générales des finances, courait d'octobre à octobre.

n'échappait à personne que là où les ex-privilégiés seraient cotisés pour les six derniers mois 1789, là aussi ils le seraient pour 1790, là aussi pour les années suivantes, et les provinces, les paroisses se préparèrent à se disputer avec la dernière âpreté ces précieux contribuables, qui n'auraient dû être précieux que pour le fisc, et dont le décret impolitique de l'Assemblée faisait comme une terrible pomme de discorde inopportunément jetée dans le pays.

Hésitations de l'Assemblée relativement à l'assiette de cette imposition. — Pour empêcher d'éclater les rivalités qui s'annonçaient, rivalités des campagnes et des villes, rivalités des campagnes entre elles, rivalités entre les provinces, rivalités dans l'intérieur de chaque province, une marche très sûre et très ferme de l'administration eût été indispensable. Or la mauvaise chance voulut précisément qu'une longue série de variations et de contradictions fournît des arguments aux interprétations et aux prétentions les plus opposées. Une proclamation royale en date du 14 octobre, relative au mode d'exécution du décret du 26 septembre, stipula que dans les pays de taille personnelle la cotisation des ci-devant privilégiés serait faite pour l'exploitation là où étaient situés les biens et pour la propriété au domicile du propriétaire ; et la même règle fut prescrite par autre proclamation du 16 pour les impositions ordinaires de 1790. Cette mesure s'imposait si l'on voulait aboutir, car c'était celle qui s'écartait le moins des habitudes généralement suivies, et les besoins étaient trop urgents, les embarras trop grands, pour qu'il fût à propos de les changer, surtout à la veille d'une transformation complète du régime fiscal. Mais elle causa une immense déception dans les provinces qui comptaient sur un plus large dégrèvement, et la Champagne, notamment, dont la commission intermédiaire n'estimait pas à moins de 958.000 l. le bénéfice à attendre pour elle de l'imposition entière des ex-privilégiés sur son territoire, fit entendre les plaintes les plus vives ; elle accusa la proclamation royale d'être illégale, de violer l'esprit du décret ; en parlant d'un rôle de supplément dans chaque commune à raison des propriétés, exploitations et autres facultés, ce décret, d'après elle, avait nettement écarté l'interprétation qu'en prétendait faire le pouvoir exécutif. Impossible d'ailleurs de cotiser les nouveaux contribuables dans la même proportion que les anciens si on ne les cotisait pas au même lieu, puisque cette proportion variait infiniment d'une province à l'autre, d'une paroisse à l'autre. Faire régler l'imposition des ex-privilégiés par des répartiteurs ne connaissant pas leurs biens, ce serait maintenir en fait les privilèges, en se donnant l'air de les abolir. « La commission intermédiaire avait pensé, écrivait-elle le 5 novembre [1], que ses premiers travaux dans une matière aussi grave que celle de l'impôt devaient faire bénir les représentants de la nation, briller de l'éclat

1. D VI, 22.

que le principe de l'égalité doit répandre sur toutes les administrations, et que les premiers jours de la liberté publique ne pouvaient être obscurcis par le maintien d'un abus qui sapait les fondements de toute justice. » Le bureau intermédiaire de Bar-sur-Aube, particulièrement véhément, parlait de suspension du travail des rôles, de refus d'impôt et d'insurrection populaire, si le régime désastreux des réunions de cotes au domicile du propriétaire n'était pas aboli à tout jamais. L'effervescence n'était pas moindre en Auvergne ; et nombre d'autres provinces faisaient entendre les mêmes plaintes.

Décrets des 28 novembre et 17 décembre 1789. — L'Assemblée, inquiète, décréta le 28 novembre, après de longs et confus débats, et cette fois encore contre l'avis de son comité des finances, que les ex-privilégiés seraient taxés à l'impôt supplétif, pour leurs propriétés, non au lieu de leur domicile, mais à celui de la situation de leurs biens ; et si ce procédé était, fiscalement parlant, plus correct, il avait, dans l'état des choses, l'inconvénient d'être presque impraticable, d'entraîner de longs délais et de présenter d'immenses difficultés. De plus, un travail considérable allait se trouver entièrement à refaire. Au début beaucoup de municipalités s'étaient mises à l'œuvre avec satisfaction, « avec cette passion d'un homme qui se venge sur ses oppresseurs des fers qu'il a rompus »[1], et dans plusieurs endroits, les rôles supplétifs avaient été expédiés avec rapidité. En Berry 6 des 7 élections de la généralité de Bourges les avaient achevés en décembre ; la basse Normandie était à peu près dans le même cas ; la Touraine était presque au courant. Jamais, dans tout le cours de la Révolution, on ne devait voir travail de répartition d'impôt entrepris avec autant de bonne humeur et expédié de façon aussi alerte. Et voilà qu'au moment où la besogne était achevée ou près de l'être survenait un décret rendant nécessaire de la refaire sur des bases tout à fait nouvelles. Pour apaiser quelques mécontements bruyants, on s'exposait à en provoquer d'autres, au moins aussi fondés, et, pour éviter quelques injustices, à en commettre une infinité d'autres. Grave en effet pouvait être la conséquence du décret du 28 novembre ; les réunions de cotes étant interdites pour les anciens privilégiés, mais restant légales pour les taillables, et ce procédé des réunions de cotes étant regardé avec raison comme un précieux avantage, il continuerait à y avoir en 1790 des privilégiés, à cette différence près que ce ne seraient plus les mêmes.

Forcée de reconnaître que son décret du 28 novembre était illogique s'il restait limité aux seuls privilégiés, l'Assemblée en vota le 17 décembre, après une nouvelle discussion fort laborieuse, l'extension pour l'année 1790 aux ci-devant taillables, dans toutes les provinces de taille personnelle et mixte où les départements n'étaient pas encore faits.

1. Lettre du département de la Charente-Inférieure, 12 janvier 1792. A F III, 219.

Conséquence logique des votes précédents, ce décret n'en était pas moins singulièrement malencontreux. Il allait retarder longtemps des opérations fort urgentes. Il subordonnait la rédaction des rôles de 1790 à un travail de redistribution des contingents entre les paroisses immense, effrayant, condamné d'avance à ne faire partout que des mécontents, rebutant, car à la veille de la disparition des anciennes impositions, tout le monde, au fond, se rendait compte de l'inutilité du laborieux effort imposé aux commissions et bureaux intermédiaires ainsi qu'aux municipalités. A quoi bon tant de peine pour rectifier la répartition d'impôts appelés à prochainement disparaître ? Pourquoi, en ce temps de pénurie épouvantable, où tout devait être subordonné à l'absolue nécessité de percevoir au plus vite, fournir des raisons, ou, ce qui revient au même, des prétextes, au retardement de l'expédition des rôles ? Pourquoi ajouter de nouvelles causes de dissension à toutes celles qui troublaient déjà le pays ? Des administrateurs de profession n'eussent pas commis cette lourde faute, peu signalée jusqu'ici[1], qui n'a pas peu contribué à l'extrême lenteur de la rentrée des impositions de 1790 : impositions dont le sort se trouvait lié désormais à celui de la contribution des six mois de 1789, non seulement parce que le mode d'assiette de l'une et de l'autre était le même, mais aussi parce que l'impôt supplétif des ci-devant privilégiés étant destiné à un moins imposé sur les impositions 1790, municipalités et contribuables peu pressés pouvaient alléguer (et ils n'y manquèrent pas) que pour répartir et pour payer celles-là il fallait d'abord connaître le montant de celui-ci. Et tel était l'inconvénient des décrets votés à la légère, sans connaissance de cause, sur les réclamations de députés qui ne voyaient que leur province et ne se rendaient pas compte de l'extrême diversité des règles ou plutôt des habitudes suivies en matière d'impositions[2].

Pour comble de malechance, ces irritants problèmes se posaient au moment où des autorités toutes nouvelles, inexpérimentées, allaient prendre la place des anciens rouages administratifs. Municipalités anciennes et nouvelles, commissions intermédiaires, etc., ne s'entendaient que sur un point : une volonté décidée de laisser à d'autres la redoutable corvée. Les anciennes municipalités prétendaient la léguer aux nouvelles ; et celles-ci la refusaient sous prétexte qu'elle aurait dû être faite par leurs prédécesseurs.

1. Cependant les correspondances de plusieurs membres de la Constituante lui ont accordé une place qui aurait dû attirer davantage l'attention des historiens : ainsi celle de Thomas Lindet, député du clergé d'Evreux et frère de Robert Lindet, publiée par M. Montier (1899), celle de Maupetit, député de Laval, publiée dans le *Bulletin de la commission historique et archéologique de la Mayenne*, 1901 et suiv.

2. « Chacun, en matière d'imposition, voulait ramener le royaume à sa province ; *inde mali labes*. Avant de rendre des décrets uniformes, il eût fallu rendre les impositions uniformes » (Maupetit).

Dans cet embarras, le parti le moins mauvais était évidemment de tenir le décret du 17 décembre pour inexistant et de faire tout simplement les rôles à l'ancienne mode : et c'est celui auquel s'arrêtèrent les commissions les plus avisées. Au besoin le contrôleur général lui-même, aussi préoccupé de hâter les recouvrements que l'Assemblée l'était peu, excitait, et ne s'en cachait pas, à tourner des décrets inapplicables. Dans le Maine, par exemple, où l'incertitude des limites des paroisses avait déchaîné de véritables tempêtes, il suggérait comme moyen de calmer cette agitation que la commission intermédiaire de la province ayant signé ses départements le 23 décembre, avant d'avoir connaissance du décret du 17, celui-ci n'était pas obligatoire pour elles : argument contestable au service d'une idée fort juste. Mais on peut s'imaginer aisément quelles difficultés il y avait à faire prévaloir ces solutions de bon sens contre les intérêts particuliers que forcément elles se trouvaient violer, et quelle complication c'était après des décrets contradictoires, et, pour les commenter, des instructions plus ou moins obscures, que cette espèce de marge laissée à l'application ou à la violation de ces décrets et de ces instructions. Imposer les ci-devant privilégiés était une idée juste et qui eût pu être fructueuse, si le souci des intérêts du Trésor en avait seul inspiré l'application. Faussée par le souci d'une générosité inopportune, elle aboutissait non seulement à retarder indéfiniment la rentrée de l'imposition des privilégiés, mais encore à mettre dans une confusion lamentable l'assiette des impositions ordinaires de 1790, et même à retarder les déclarations à la patriotique, nombre de contribuables pouvant alléguer l'ignorance où ils étaient de leur revenu, tant que ces questions fiscales n'auraient pas reçu leur solution.

En somme, de quelque manière qu'elle fût sollicitée, la matière imposable se dérobait. L'ancienne machine fiscale était bien décidément réduite à l'impuissance. Il n'y avait plus à compter ni sur l'emprunt ni sur l'impôt. Nulle part n'apparaissaient de ressources ; nulle part, si ce n'est cependant dans cette propriété d'un genre particulier que de vieilles traditions, certains exemples, et le courant général des idées, faisaient regarder comme une sorte de dépôt, de réserve, où l'Etat pouvait puiser dans ses moments de détresse. Une vaste opération sur les biens ecclésiastiques était imposée par des décrets plus forts que ceux de l'Assemblée, à savoir ceux de la nécessité. Cette opération pouvait se faire autrement qu'elle fut faite : mais elle ne pouvait pas ne pas se faire. Nul n'a jamais pu imaginer ce qui, à défaut d'elle, eût pu alors être tenté. Dépossession totale ou dépossession partielle, il n'y avait plus, pour le clergé, d'autre alternative possible. Peut-être (encore est-ce douteux) eût-il pu sauver quelque chose à condition d'offrir, et d'offrir à temps. Ne l'ayant pas fait, il était inévitable que ses biens servissent à combler le déficit.

CHAPITRE II

MISE DES BIENS DU CLERGÉ A LA DISPOSITION DE LA NATION : PREMIÈRE ÉMISSION D'ASSIGNATS

Les biens du clergé menacés. — La dîme : sa suppression. — Propositions de Dupont de Nemours, de Talleyrand. — Motion de Mirabeau : sa discussion. — Mise des biens du clergé à la disposition de la nation. — Propositions de Necker : la Caisse d'escompte. — Mémoire du comité des finances. — Discussion du projet de Necker. — La commission des Dix. — Décrets des 19 et 21 décembre 1789.

Les biens du clergé menacés. — L'idée était dans l'air depuis longtemps. Elle n'avait pas attendu la Révolution pour se présenter à l'esprit des gouvernants à bout de ressources, ou des gouvernés à bout de forces. Elle ne pouvait pas ne pas leur venir, en présence de cette masse énorme des biens ecclésiastiques, compromis par une foule d'abus, accumulés entre les mains d'ordres monastiques en pleine décadence, de chapitres oisifs ou d'abbés de cour, trop souvent détournés des intentions des fondateurs et des donateurs, servant de toute évidence à trop d'autres choses qu'à l'entretien du culte ou qu'à des œuvres de bienfaisance ou d'instruction. Sans remonter plus haut, Calonne avait encouragé sous main une *Requête au Roi pour la destruction des prêtres et des moines en France,* et une *Réforme du clergé en France*, qui adjuraient le roi de s'emparer des biens ecclésiastiques en se chargeant des frais du culte. Dès les premiers jours de 1789 le bruit avait couru que l'Etat allait mettre la main, au fur et à mesure des vacances, sur les revenus des bénéfices. De nombreux cahiers l'engageaient dans cette voie, en demandant une certaine affectation de biens d'Eglise aux nécessités de l'Etat, par exemple une vente de monastères inutiles dont le prix serait consacré à l'amortissement de la dette publique : tous, à bien peu près — du moins tous ceux des deux ordres laïques — semblaient admettre comme chose toute naturelle et tout à fait opportune l'immixtion de l'autorité publique dans l'administration du temporel de l'Eglise et une meilleure répartition des revenus ecclésiastiques. Necker lui-même, quelques ménagements particuliers que sa

qualité de protestant l'obligeât à observer dans cette question délicate, avait fait pressentir, dans son discours du 5 mai 1789, la mise à la charge du clergé de certaines dépenses jusque-là supportées par l'Etat. Des mesures de ce genre ne s'imposaient pas moins, en effet, que la suppression des immunités fiscales du clergé. Toutes les déceptions financières qni suivirent la réunion des Etats Généraux accentuèrent davantage cette nécessité. Plus la crise s'aggrava, plus on s'accoutuma à voir dans les biens d'Eglise le seul moyen de salut qui restât.

La dîme ; sa suppression. — Le premier qui prononça le mot décisif fut Buzot. Le 6 août, comme quelques ecclésiastiques exprimaient quelques regrets pour la dîme, sacrifiée, comme tant d'autres choses, dans le fameux « tourbillon électrique » de la nuit du 4, et représentaient que plusieurs des droits supprimés l'avant-veille avaient pour origine des fondations, exactement comme les biens ecclésiastiques, Buzot s'écria que les biens du clergé étaient propriété de la nation, et que c'est bien ainsi que les cahiers les avaient ainsi considérés, puisqu'ils invitaient les représentants de la nation à en disposer, à en modifier la répartition, à augmenter par exemple les portions congrues. Puis deux députés nobles, le marquis de Lacoste et Alexandre de Lameth, affirmèrent à leur tour le droit pour l'Etat de s'emparer des biens ecclésiastiques en fournissant au clergé un traitement convenable. L'idée de la nationalisation des biens d'Eglise était évidemment dans l'air.

Cependant, c'est au moment même où l'on commençait à y songer sérieusement que l'on diminuait dans de fortes proportions la fortune dont on allait s'emparer. Les dîmes avaient été condamnées le 4 août : mais il était encore douteux qu'elles dussent disparaître entièrement. Tout semblait faire à l'Assemblée un devoir de les conserver, en les débarrassant de quelques exigences particulièrement oppressives, en les convertissant, au besoin, en prestation pécuniaire, en en facilitant le rachat, et en les percevant à son propre profit, quitte à se charger des frais du culte : tout semblait devoir la détourner de faire à des propriétaires et agriculteurs qui n'y avaient aucun droit le cadeau, aussi énorme qu'imprévu, des 2 milliards, au moins, en capital, que représentait la dîme. Irréfutable était l'argumentation de Sieyès : « Ce ne sont pas les pauvres qui profiteront de l'abolition, ce seront les riches ; je ne crois pas qu'il faille faire présent de 70 millions de rente (Sieyès aurait pu, semble-t-il, porter plus haut son évaluation) à des propriétaires fonciers... J'ai entendu quelqu'un remercier l'Assemblée de lui avoir donné, par son seul arrêté, 30.000 l. de rente de plus. 70 millions de rente étaient une ressource immense : elle est perdue aujourd'hui. » Mais impopulaire était le rachat, et très populaire la suppression : on céda à la pression de l'opinion, et le décret du 11 août

prononça cette suppression sous l'illusoire réserve d'une continuation provisoire de perception jusqu'à ce qu'il eût été avisé aux moyens de subvenir autrement aux frais du culte, à l'entretien des ministres des autels, au soulagement des pauvres, aux réparations et reconstructions d'églises et de presbytères, etc. Si lourde était la faute que nombre d'esprits distingués, Dupont de Nemours, Talleyrand, etc., se refusèrent à croire qu'on ne trouverait pas quelque moyen de revenir sur cette suppression imprudente et s'obstinèrent longtemps encore à faire état, dans leurs plans de finance, de la valeur des dîmes. « Est-il un citoyen raisonnable, disait-on, qui ait pu s'imaginer qu'il obtiendrait gratuitement la décharge des dîmes ? L'Assemblée nationale contrarierait ses principes si, laissant tomber de ses mains la balance de la justice, elle accordait des grâces qui ne correspondissent pas au soulagement de tous... L'état déplorable de nos finances exige qu'on fasse une ressource des dîmes pour le soulagement de l'Etat[1]. » Vains conseils, et vains regrets. Il était écrit que par cette précipitation excessive la fortune du clergé allait se trouver prodigieusement diminuée au moment même où l'Etat allait mettre la main sur elle.

Propositions de Dupont de Nemours, de Talleyrand. — Les esprits les plus modérés, les moins suspects de complaisance pour ce qui allait bientôt s'appeler jacobinisme, étaient les premiers à admettre cette dépossession. Dans son fameux discours du 24 septembre 1789, Dupont de Nemours y tendait ouvertement. Il estimait à 160 millions les revenus du clergé, y compris la dîme, à la suppression de laquelle il ne voulait pas croire tant qu'elle n'aurait pas été remplacée, et qu'il convenait de maintenir, en la laissant racheter et en la débarrassant de quelques exigences impopulaires ; il comptait 75 millions pour les frais du culte et l'entretien de ses ministres, 16 pour les pensions à accorder à ceux d'entre eux qui seraient désormais sans fonctions, 15 pour les œuvres de charité et d'instruction, 7 pour le service de la dette du clergé : au total environ 113 ; restait donc un fonds disponible

1. « Observations d'un citoyen sur les décrets du 19 décembre 1789. » (Bil. Nat. Lb39 2853).

C'était exactement ce que disait Louis XVI lui-même dans le judicieux mémoire qu'il adressait à l'Assemblée le 18 septembre pour justifier son retard à sanctionner les décrets du 4 août : « Lorsque les finances sont dans une situation qui exige toute l'étendue des ressources de l'Etat, il conviendrait d'examiner si au moment où les représentants de la nation disposent d'une grande partie des revenus du clergé, ce n'est pas au soulagement de la nation entière que ces revenus doivent être appliqués... Il est tel propriétaire de terres à qui l'affranchissement des dîmes vaudrait peut-être un accroissement de revenus de 10, 20 et jusqu'à 30.000 l. par an ; quel droit lui verrait-on à une concession si grande et si inattendue !... Il me semble que plusieurs motifs de sagesse inviteraient à prendre en nouvel examen l'arrêté de l'Assemblée relatif à la disparition des dîmes ecclésiastiques, et que cet examen pourrait s'unir raisonnablement à la discussion prochaine des biens et des ressource de l'Etat.

d'environ une cinquantaine de millions, tout au moins de 48, dont l'Etat pouvait et devait se servir pour gager un emprunt à 4 1/2 qui réussirait, étant si bien garanti, et qui permettrait de sortir des difficultés présentes, de se débarrasser des anticipations, de rembourser la partie la plus onéreuse de la dette publique, notamment la dette viagère. Point de dépossession violente du clergé : point de vente — au moins immédiate — de ses biens ; aliénation seulement des plus inutiles, ou des plus nuisibles au développement de la prospérité publique, comme les bâtiments et les terrains des monastères dans les villes, qui y occupaient une place exagérée : Paris, à lui seul, en avait pour une quarantaine de millions. Partant, point de papier-monnaie hypothéqué sur la vente future des biens du clergé et du domaine comme l'idée commençait à s'en répandre ; l'opération serait peu équitable, et, en outre, peu adroite. « On prétend soutenir la valeur de ce papier en disant qu'il sera pris en paiement de la vente des biens du clergé et du domaine. Mais alors où est la véritable ressource ? Elle est dans la valeur des biens du clergé et du domaine. Vos billets n'y ajouteront rien. Et si vous prétendiez par eux vous mettre en possession anticipée du capital de cette valeur et la donner pour comptant à des gens qui ne pourraient la réaliser avec promptitude, il y aurait perte pour eux et pour vos papiers... Aucun papier ne peut remplir l'office de monnaie si les porteurs ne sont à chaque instant maîtres de l'échanger contre de la monnaie ou contre des valeurs égales ou préférables... » Dupont de Nemours préconisait donc déjà le parti transactionnel qu'allait soutenir Malouet : la nation non pas propriétaire des biens de son clergé, mais pouvant et devant tirer profit de la quantité de ces biens surpassant ce qu'exigeaient légitimement les différents services publics auxquels l'Eglise était chargée de pourvoir. Entre cette thèse et celle qui allait triompher il n'y avait, au fond, qu'une différence de degré : le droit souverain de l'Etat n'est pas moins proclamé dans l'une que dans l'autre ; il est seulement exercé d'une autre manière.

Le signal de l'attaque décisive devait être donné par un évêque, après ce nouveau progrès dans la voie révolutionnaire que marquent les journées des 5 et 6 octobre, au lendemain de la translation de l'Assemblée à Paris. Le 10 octobre Talleyrand, évêque d'Autun, proposa la remise à la nation des biens du clergé. Le clergé, selon lui, n'avait pas la pleine propriété de ces biens, donnés non pas à lui, mais à ses fonctions : en assurant aux personnes une subsistance honnête, en se chargeant des obligations attachées à la jouissance de ces biens, surtout en ne puisant dans ce dépôt qu'au moment d'une calamité publique, la nation respecterait toutes les intentions des fondateurs et ne lèserait en rien la justice. Le revenu total du clergé pouvait être évalué à 150 millions : 70 provenaient des biens fonds et

80 des dîmes, dont il importait de continuer la perception quelque temps encore, mais au profit de la nation, et en les convertissant en prestation pécuniaire, jusqu'à ce que l'amortissement de la dette publique fût assez avancé pour en permettre la suppression complète, ou sans rachat, ou avec rachat à un taux très modéré. De ces 150 millions, 100, pouvant être réduits ultérieurement à 80 ou 85, étaient nécessaires aux frais du culte, de l'instruction, de l'assistance, et à l'entretien des ecclésiastiques ; le reste pouvait être employé au soulagement de l'Etat. Mais — et ici Talleyrand se séparait entièrement de Dupont de Nemours — la mise en vente des biens du clergé s'imposait : on pouvait, au besoin, les faire payer en rentes perpétuelles capitalisées au denier 20, ou en rentes viagères capitalisées au denier 10. On pouvait prévoir un prix en capital de 2.100 millions, sur quoi 500 pourraient éteindre 50 millions de rentes viagères, 500 racheter le capital des offices judiciaires, 1.100 éteindre 60 millions de rentes perpétuelles. Le déficit actuel (61 millions) ainsi éteint, il deviendrait possible d'abolir entièrement la gabelle, de consacrer 35 millions à doter une caisse d'amortissement dont le fonctionnement régulier, accru successivement du produit des extinctions, de la diminution de la dotation ecclésiastique, de celle des pensions, éteindrait rapidement toute la dette publique. En outre la nouvelle quantité de biens-fonds rendue au commerce accroîtrait le produit des droits de mutation, la prospérité des provinces se ressentirait du séjour des nombreux propriétaires qu'y retiendrait le désir de faire fructifier leurs nouvelles acquisitions, et l'agriculture profiterait de la sécurité des fermiers qui n'ayant plus à craindre de voir leurs baux résiliés par la mort d'un bénéficier, cultiveraient mieux et paieraient mieux. — Ainsi était prononcé, par un évêque, le grand mot de la politique financière de la Révolution.

Motion de Mirabeau. — Sa discussion. — Le projet de l'évêque d'Autun embrassait, au moins en apparence, trop de choses pour fournir une base utile à la discussion. Mirabeau s'en appropria l'idée essentielle, et sous une forme plus simple, et plus habile aussi, parce qu'elle devait intéresser à la dépossession du clergé la plus grande partie du clergé lui-même, il demanda le 13 octobre qu'il fût décrété : 1° que les biens du clergé étaient la propriété de la nation, à charge de pourvoir d'une manière convenable à la décence du culte et à la subsistance des ministres des autels ; 2° qu'aucun curé ne pourrait avoir moins de 1.200 l. outre le logement. C'est sur cette proposition que s'engagea la plus célèbre des discussions auxquelles se soit livrée la Constituante : la plus célèbre, et aussi la plus inutile, car la pression de la nécessité était telle qu'en réalité l'Assemblée n'avait pas le choix, et qu'en votant — amendée, il est vrai — la proposition de Mirabeau, elle

subit la contrainte des circonstances plutôt qu'elle ne pesa des arguments.

Ces arguments furent des arguments de droit et des arguments de fait.

En droit les adversaires de la propriété ecclésiastique, Thouret, Treilhard, Barnave, Le Chapelier, etc., s'attachèrent à démontrer que l'Eglise n'ayant pas le *jus utendi et abutendi*, ayant besoin d'une habilitation particulière pour acquérir, vendre, aliéner, ne pouvait pas être regardée comme vraiment propriétaire, ni même comme usufruitière, car on n'est pas usufruitier d'un bien dont le revenu est affecté pour les deux tiers par les lois canoniques à des obligations très précises, indépendantes de la volonté du détenteur, le service du culte et le soulagement des pauvres ; le clergé n'était que dispensateur, administrateur ; la propriété de ses biens appartenait à la société entière des fidèles, c'est-à-dire à la nation ; aussi bien la nation avait-elle toujours exercé le droit de faire des unions ou des suppressions de bénéfices, de contraindre à des aliénations, de supprimer des ordres entiers. D'ailleurs les corps,à la différence des individus, n'étant qu'une création de la loi, celle-ci pouvait toujours leur enlever l'être, comme elle avait pu le leur donner ; leurs biens, comme elle leur avait permis d'en recevoir le dépôt ; la société politique conservait toujours un droit souverain sur les corporations qu'elle avait laissé s'établir dans son sein. Le clergé venait d'être détruit comme ordre, et il était impossible de concevoir comment un ordre qui n'existait plus pouvait être propriétaire. Mirabeau s'attachait particulièrement à réfuter l'argument tiré de la volonté des fondateurs ; des particuliers ignorants et capricieux n'avaient pu avoir le droit d'enchaîner à tout jamais à leur volonté les générations futures, et un moment devait venir où l'Etat pouvait exécuter autrement leurs intentions. « Si tous les hommes qui ont vécu avaient eu un tombeau, disait-il en s'inspirant d'un fameux article de Turgot dans l'*Encyclopédie*, il aurait bien fallu, pour trouver des terres à cultiver, renverser ces monuments stériles et remuer les cendres des morts pour nourrir les vivants. » Talleyrand, dans un discours qui ne fut pas prononcé, mais qui devait l'être à la séance du 2 novembre, s'appliquait à démontrer que ce n'était pas le clergé en corps qui pouvait être propriétaire, ni acquisitions ni dons n'ayant jamais été faits en son nom ; ni ce qu'il appelait les corporations particulières du clergé, qui n'étant pas même propriétaires de leur existence, ne pouvaient pas l'être de biens ; ni le titulaire actuel d'un bénéfice, qui n'avait pas été fondé pour lui et qui pouvait être supprimé malgré lui. D'élimination en élimination il en arrivait à ne plus laisser concevoir d'autre droit de propriété possible que celui de la nation, à condition d'acquitter les charges incombant aux établissements nécessaires ou utiles, et avec le droit d'employer l'excédent à des objets

d'utilité générale. Pourquoi d'ailleurs s'attarder à de semblables discussions ? « La fortune publique est chancelante ; sa chute prochaine menace toutes les fortunes, et dans ce désastre universel qui aurait plus à craindre que le clergé ? Dès longtemps on compare avec l'indigence publique l'opulence particulière de plusieurs d'entre nous ; faisons cesser en un instant ces murmures dont s'indigne nécessairement notre patriotisme ; livrons sans réserve à la nation et nos personnes et nos fortunes ; elle ne l'oubliera jamais. »

Les défenseurs de la propriété ecclésiastique, Boisgelin, Maury, Sieyès, l'évêque d'Uzès, l'abbé d'Eymar, Camus, répondaient que le clergé était propriétaire puisque c'était lui qui avait acquis, ou qui avait reçu ; que les mineurs, les interdits, les grevés de substitution, n'avaient pas davantage le droit d'aliéner à leur guise, sans que cela les empêchât d'être vraiment propriétaires ; que si l'on voulait absolument que l'Eglise tînt de la nation le droit de posséder, peu importait, puisque ce droit, elle l'avait reçu ; elle le possédait, elle le tenait de toutes les lois nationales : ses possessions était donc légitimes et à l'abri de toute atteinte. « L'idée la plus simple en fait de propriété, disait Sieyès dans ses *Observations sommaires sur les biens ecclésiastiques*, est qu'un bien appartient à celui à qui il a été donné ou qui l'a acquis. Les biens ecclésiastiques n'ont point été donnés à la nation, mais au clergé, à certaines charges ou conditions. S'il ne refuse pas d'en remplir les charges, on ne peut le dépouiller. » D'ailleurs on exagérait en soutenant que les fondations, que les dotations, avaient été conditionnelles : leurs auteurs n'avaient pas mentionné textuellement cette intention pieuse et humaine de donner aux pauvres ; ils croyaient la remplir suffisamment en donnant aux consolateurs naturels de l'humanité souffrante ; mais, l'eût-elle été, du moment que le clergé respectait cette obligation, il était à l'abri de toute revendication et possédait de plein droit. La propriété collective méritait autant de respect qu'une propriété individuelle ; qu'était donc la nation elle-même, sinon une collection d'individus, une abstraction, une personne morale, exactement comme le clergé ? Comment cette propriété serait-elle précaire entre les mains du clergé, et intangible entre celles de la nation ? D'ailleurs ce n'était pas le corps du clergé qui était propriétaire, mais tel établissement ecclésiastique, tel évêché, tel chapitre, tel monastère, car c'était lui qui avait acheté ou à qui on avait donné. Sur ce point essentiel, Camus était particulièrement pressant : « Dans les actes de donation, de vente, d'échange, l'établissement auquel le fonds est aujourd'hui attaché est désigné comme le donataire ou l'acquéreur. Les lois ont autorisé les églises à acquérir : donc elles ont pu acquérir légitimement ; elles leur ont défendu de multiplier leurs acquisitions autrement que sous certaines conditions : donc, en remplissant ces conditions, les églises peuvent devenir et deviennent propriétaires ;

d'autres défendent de porter atteinte à la propriété des églises : donc les églises ont des propriétés... Les dons qu'on leur a faits tournent à la libération de l'Etat : sans doute, mais de ce qu'un don tourne à la décharge d'un tiers,en conclurez-vous que la propriété appartient à ce tiers et non au donataire ? »

L'argumentation des défenseurs du clergé, extrêmement embarrassante sur le terrain du droit, fut plus faible sur la question de fait. Sans doute ils ne disaient que trop vrai en soutenant que la mise en vente à la fois, au milieu d'une crise aussi grave, d'une énorme quantité d'immeubles, serait une opération doublement funeste et pour ces immeubles-là et pour tous les autres, et que le séquestre, l'administration par l'Etat, ne serait pas moins désastreux. « Nous n'avons pas encore d'exemple, disait Boisgelin, d'un séquestre considérable qui n'ait pas emporté une grande partie des fonds vendus ou des revenus affermés. Voyez ce que sont devenus les créanciers d'une congrégation dont leurs poursuites ont opéré la dissolution : ils ont vu leurs droits et leur action se briser contre les innombrables formalités d'un séquestre établi sous la protection des lois. Des séquestres chargés de liquider les dettes de quelques familles ont été prolongés pendant plus d'un siècle. Il n'y a point de corruption semblable à celle qui semble attachée à la nature d'un séquestre.. » Maury aussi rappelait que les biens des jésuites, à peine tombés entre les mains des liquidateurs, s'étaient trouvés insuffisants pour payer la pension, indécemment modique, qui leur avait été attribuée. L'observation n'était que trop exacte. Mais ils invoquaient avec moins de fondement une prétendue supériorité de la gestion de la mainmorte sur l'administration du plus vigilant père de famille ; ils croyaient trop ou affectaient trop de croire à l'excellence de la culture dans les domaines des grandes abbayes du Nord et à une déperdition certaine de richesse le jour où les domaines ecclésiastiques seraient dépecés entre des propriétaires avides de jouir, n'ayant pas le moyen ou la volonté de faire les travaux nécessaires d'irrigation, de dessèchement, etc. A les entendre les populations rurales avaient tout à craindre d'une invasion de capitalistes avides, étrangers souvent, juifs peut-être, qui ne paraîtraient dans un pays que pour s'enrichir au plus vite, sans aucune considération d'humanité. « Voilà, disait l'abbé Maury, le grand secret que l'on nous révèle pour rétablir les finances. Il s'agit simplement de mettre les bénéficiers à la place des capitalistes et les capitalistes à la place des bénéficiers... La ruine du clergé était leur grande spéculation ; ils attendaient cette riche proie qu'on leur préparait en silence ; déjà ils dévoraient en idée nos propriétés qu'ils se partageaient dans leurs projets de conquête ; ils attendaient que la vente des biens d'église fît monter au pair tous les effets publics et augmentât subitement leur fortune d'un quart, tandis que nous offrions le quart de nos revenus... Les Juifs

venaient à leur suite, avec leurs trésors, pour les échanger contre des acquisitions territoriales !... Pourquoi sacrifier la prospérité des campagnes à ce gouffre dévorant de la capitale, qui engloutit déjà la plus riche portion de notre revenu territorial ? à cette armée de prêteurs, de spéculateurs, d'intrigants en finance, toujours en activité entre le Trésor et la nation pour arrêter la circulation du numéraire par l'extension illimitée des effets publics ?... On ne parle que de la nécessité de rétablir le crédit public qui a fomenté les folles dissipations des cours, les guerres onéreuses, ces ténébreuses complications d'impôts, de dettes, d'anticipations, d'offices, d'arrérages, qui rendent aujourd'hui si difficile la simple connaissance des maux dont nous sommes menacés de périr... Pour nous qui sommes chargés d'expier les ravages de ce crédit ministériel, nous devons soupirer vers le moment où cette ressource n'étant plus nécessaire à la chose publique, sera proscrite par nos successeurs comme le funeste et infaillible moyen de ruiner la nation et de bouleverser l'Etat... » Maury ajoutait que le culte public serait compromis, ou plutôt anéanti, s'il dépendait d'un salaire dégradant et incertain, que c'était par ses aumônes que le clergé réussissait à rendre les peuples dociles à ses instructions ; et cette seule idée d'un clergé salarié paraissait alors en effet tellement humiliante qu'il est peu de défenseurs du clergé qui n'aient prédit la ruine de la religion comme la conséquence nécessaire d'une dépossession qui serait en même temps un avilissement. « Leur ministère, disait l'évêque d'Uzès, exige cette considération que les hommes n'accordent jamais à ceux dont le sort dépend d'eux... (Il importe) qu'ils aient dans leurs mains ce moyen puissant de la bienfaisance, si analogue à leurs devoirs, et la plus douce consolation de leurs travaux. »

Ces craintes étaient naturelles : la propriété foncière était alors regardée comme la seule vraiment sûre, même comme la seule vraiment honorable ; elle seule donnait crédit et influence ; elle seule donnait un produit toujours croissant, à la différence des gages, émoluments, des rentes surtout, si mal, si irrégulièrement payés par l'Etat, si exposés à retards et à retranchements arbitraires. Longtemps encore après le décret mettant les biens du clergé à la disposition de la nation, le comité des finances, dans un rapport du 18 novembre, admettait lui-même qu'on pût trouver « des inconvénients réels à ne pas laisser à des ministres nécessaires à l'instruction et à la consolation des peuples un gage de subsistance qui croissant avec la valeur des denrées, les mît à jamais à l'abri du besoin ». Mais c'était précisément ce prestige de la propriété foncière qui poussait les amis les plus ardents du nouvel ordre de choses à vouloir l'universaliser, autant que possible, à vouloir donner à la Révolution l'appui invincible de milliers de propriétaires, tirés par elle des rangs dépendants et humiliés du salariat. Que l'Eglise, au contraire, y tombât, qu'elle eût désormais à attendre

sa subsistance d'un Trésor public obéré, peut-être, quelque jour, mal disposé, ils s'en inquiétaient peu, ou plutôt ils le souhaitaient ardemment, se rendant bien compte qu'inutilement on aurait prononcé la suppression du clergé comme ordre tant que ce clergé resterait propriétaire. « Il est impolitique, disait Le Chapelier, que les grands corps aient des propriétés. » Le seul moyen de lui retirer son indépendance était donc de l'exproprier. Et ils n'avaient pas de peine à développer au profit de ces arrière-pensées politiques certaines considérations économiques auxquelles il était difficile de contester quelque valeur. La propriété de la mainmorte, si vantée, était à leurs yeux une mauvaise propriété ; il importait au contraire, pour accroître les produits, de laisser agir l'aiguillon puissant de l'intérêt personnel et familial ; la multiplication des familles agricoles propriétaires, le morcellement des biens, permettraient de tirer du sol le maximum de richesses, le maximum de subsistances ; loin d'avoir à en souffrir, les populations des campagnes verraient s'accroître la demande de travail, hausser les salaires ; les propriétaires nouveaux que les intérêts de leur exploitation et la perspective des places désormais conférées par le suffrage populaire attireraient au milieu d'elles, y dépenseraient leurs revenus, pour le plus grand profit de tous, et cette misère, cette langueur tant de fois déplorée des campagnes, ferait place à une honnête aisance. Il était entièrement faux que les biens du clergé fussent les mieux administrés et les plus productifs ; l'absentéisme des propriétaires ecclésiastiques, leur répugnance à faire à temps les réparations et les sacrifices nécessaires, les nombreux procès auxquels donnaient lieu les matières bénéficiales, le caractère aléatoire de baux auxquels la mort du bénéficier pouvait à chaque instant mettre un terme, étaient autant de causes de décadence, et l'expérience démontrait que la propriété ecclésiastique dépérissait chaque jour sous la ruineuse administration de la mainmorte. Peut-être le clergé perdrait-il quelque chose de son prestige quand il serait salarié ; mais n'en perdait-il pas autant, sinon plus, quand on voyait l'emploi trop souvent fait des revenus ecclésiastiques pour des usages certes insoupçonnés des fondateurs ? »

Ces adversaires de la propriété ecclésiastique se faisaient d'autant mieux écouter que leur langage était en harmonie avec les besoins du moment et avec la tendance des esprits. Très répandue déjà dans de nombreuses parties de la France, mais généralement pauvre, parfois même misérable, la petite propriété avait un besoin urgent de s'étendre, de se fortifier ; la population était alors en voie d'accroissement très sensible, et il fallait de la terre, en propriété ou tout au moins en location, à des quantités de bras pouvant craindre autrement de rester inoccupés ; le démembrement des grosses fermes, la défense de les réunir, l'aliénation des domaines du roi, sont des vœux fréquemment répétés dans les cahiers de paroisses. Si grande encore que fût

restée l'autorité des physiocrates, leur prédilection excessive pour la grande propriété n'était plus à la mode : les économistes commençaient à se rendre compte des avantages de la petite ; ils n'avaient pas attendu la Révolution pour réclamer l'aliénation des biens de mainmorte. Boncerf, par exemple, avait conseillé la vente des domaines de la couronne, du clergé et des biens communaux ; Calonne s'était entièrement rallié à l'idée de l'aliénation des domaines de la couronne, et la Société Royale d'agriculture adressait le 23 octobre à l'Assemblée Constituante, au moment même du grand débat sur les biens ecclésiastiques, un mémoire réclamant avec instance la vente des biens communaux, ecclésiastiques et domaniaux, qui n'a certainement pas été sans influence sur le vote du 2 novembre.

Aussi avait-elle peu de chances de succès, l'opinion transactionnelle que développèrent Malouet, l'abbé Gouttes, l'abbé Grégoire. D'après eux, la nation n'avait pas sur les biens ecclésiastiques un droit de propriété ; mais elle avait un droit de souveraineté dont il lui appartenait de faire usage pour en mieux régler l'emploi et pour tirer parti de ce qui se trouverait excéder les véritables besoins du culte. Il fallait faire déterminer par une commission ecclésiastique les sièges, cures, chapitres, séminaires, etc., à conserver, la quantité de biens-fonds à assigner à chacun, maintenir notamment la dotation des cures en biens-fonds, car outre que les pasteurs en seraient attachés davantage au sol, ils pourraient faire des recherches et des expériences utiles, et seraient plus en état de secourir les pauvres dans leurs besoins ; et affecter le reste des biens d'Eglise aux nécessités de l'Etat : 400 millions au moins d'immeubles improductifs pourraient être mis en vente à bref délai et servir à éteindre les anticipations et à couvrir l'arriéré. Cette combinaison était prudente et elle conserva après coup certains partisans très déterminés. Lorsque, en l'an IV, la République s'empara des biens des monastères belges contre remise aux religieux de bons admissibles seulement en paiement de ces biens nationalisés, cette manière détournée de laisser, pour ne pas dire d'imposer, à ces religieux une dotation territoriale fut parfois jugée bien supérieure à la méthode de l'Assemblée Constituante. « Plût à Dieu, disait Mailhe aux Cinq-Cents le 18 thermidor an IV, que ce système eût été conçu et adopté lorsqu'il fut question pour la première fois de faire rentrer dans le Trésor national les usurpations de l'antique clergé ! La masse des hommes, qui entraînés par l'intérêt et les préjugés de l'ancien ordre de choses, s'étaient consacrés à une religieuse oisiveté aurait senti qu'elle avait une patrie... Plus de prétexte religieux dans la bouche du prêtre contre-révolutionnaire pour séduire les âmes faibles ou timorées, et plus de ressort dans les mains de l'exagération et de a vengeance pour confondre le ministre innocent avec le ministre cri-

minel : de là l'impossibilité de ramasser les matières combustible avec lesquelles on alluma les feux de la Vendée. »

Mise des biens du clergé à la disposition de la nation. — Mais la Constituante avait de bien autres ambitions. L'idée d'un clergé dépendant et salarié la séduisait ; elle tenait à enlever à l'Eglise le prestige de la propriété foncière et pensait que l'ordre du clergé ne serait vraiment anéanti que le jour où sa dépossession serait un fait accompli ; elle ne tenait pas moins à disposer d'un gage considérable pour les opérations de papier-monnaie auxquelles elle pensait déjà. Néanmoins, au vote final, elle n'osa pas suivre les adversaires du clergé jusqu'au point extrême de leur argumentation :déclarer l'Etat propriétaire de biens qui ne lui avaient été ni donnés, ni vendus, parut impossible, et une majorité de 568 voix contre 346 se forma pour adopter une formule vague et n'engageant pas irrémédiablement l'avenir : les biens du clergé étaient déclarés à la *disposition* de la nation, à charge par celle-ci de pourvoir d'une manière convenable aux frais du culte, à l'entretien de ses ministres et au soulagement des pauvres, et étant entendu que dans les dispositions à faire pour subvenir à l'entretien des ministres de la religion, il ne pourrait être assuré à la dotation d'aucune cure moins de 1.200 francs par an, non compris le logement et les jardins en dépendant. C'était un simple vote de principe, duquel il ne résultait nullement ni la mise en vente, ni même la cessation de l'administration ecclésiastique. Boisgelin voyait dans ce vague un motif de conserver quelque espoir,et Mirabeau s'en accommodait aussi. « On peut,disait-il, décréter le principe de la propriété de la nation, sans que le clergé cesse d'être l'administrateur de ses biens : ce n'est point des trésors qu'il faut à l'Etat, c'est un gage et une hypothèque. »

Mais en parlant ainsi, Mirabeau se faisait ou voulait faire à d'autres une complète illusion. Ce qu'il fallait à l'Etat, c'étaient des secours immédiats : et ces mêmes nécessités qui avaient arraché à l'Assemblée hésitante son vote du 2 novembre n'allaient pas permettre qu'il restât longtemps platonique. D'ailleurs, plus encore après qu'avant, on se trouvait dans l'impossibilité de subvenir aux besoins urgents autrement que par des emprunts plus ou moins larges faits à ce superbe capital,que l'imagination populaire était portée à se représenter comme inépuisable. Comment exiger, en effet, des populations de pénibles sacrifices, alors que la fortune de l'Eglise était là pour fournir aux nécessités de l'Etat ? A quoi bon tant de bouleversements si la fiscalité devait rester aussi exigeante dans le nouvel état de choses que dans l'ancien ? Mirabeau allait bientôt le proclamer avec cette admirable clairvoyance qui éclate souvent dans ses paroles. « Nous n'aurions rien fait pour la tranquillité et le bonheur de la nation, si elle pouvait croire que le règne de la liberté est plus onéreux que celui de la servitude. » Rien de plus vrai, et c'est malheureusement ce qui allait, aussi, amener

l'Assemblée à laisser tomber la perception des revenus publics. Un homme ayant longtemps vécu dans la gêne, dans les privations, et recevant à l'improviste un héritage considérable n'écoute pas volontiers des conseils de modération et de prudence. A un peuple malheureux qui se croit subitement enrichi par une aubaine inespérée, on n'est pas mieux venu à demander continuation, encore moins augmentation, de ses précédents efforts. Il exige des dégrèvements, il est enclin à croire que la nouvelle organisation des contributions publiques dont on lui parle peut et doit attendre, et jusque-là il persiste dans la commode habitude qu'il a prise de refuser tout impôt. En grossissant son capital de tout le capital ecclésiastique, l'Etat français n'augmentait pas, dans le moment présent, son revenu : bien loin de là.

D'où la nécessité impérieuse de puiser sans tarder dans cette réserve. Après avoir pris les premières précautions indispensables pour en prévenir la déperdition (on vota le 7 novembre pour empêcher les déprédations des populations,spécialement sur les biens ecclésiastiques, que les biens du clergé étaient placés sous la sauvegarde du roi, des communes, des gardes nationales, que les officiers des maîtrises devaient veiller à ce qu'il ne s'y fît aucune coupe de bois contraire aux règlements, et le 13 novembre que tous les bénéficiers et supérieurs des maisons et établissements ecclésiastiques devraient dans le délai de 2 mois faire devant les juges royaux ou officiers municipaux une déclaration détaillée de leurs biens mobiliers et immobiliers et de leurs charges), l'Assemblée se trouva en présence d'un difficile problème : réaliser sans délai, car les besoins urgents du Trésor n'en comportaient pas,une valeur qui, à vrai dire, n'était pas réalisable tant que n'auraient pas été constitués les nouveaux corps administratifs, déterminée l'organisation nouvelle à donner à l'Eglise, tranchée la question du clergé régulier, et résolue celle des droits féodaux, cette partie non négligeable des revenus ecclésiastiques.

Propositions de Necker : la Caisse d'escompte. — Anticiper sur ces ventes par une émission de papier-monnaie — puisqu'aussi bien le plan de Dupont de Nemours avait été laissé de côté et qu'un emprunt n'était plus réalisable — était la solution à laquelle tout le monde pensait et dont la nécessité, en effet, s'imposait. Mais quel serait ce papier-monnaie ? Par qui serait-il émis, en quelle quantité, comment ? L'Etat, notamment,en serait-il le créateur, et entreprendrait-il la tâche impossible de faire du crédit avec son profond discrédit ? Ou s'adresserait-il à un intermédiaire et chercherait-il dans une institution distincte de lui, indépendante de lui, un point d'appui qui jamais ne fut plus nécessaire ? Question qui divise encore les esprits au moment où ces lignes sont écrites, malgré la preuve éclatante que les faits on maintes fois fournie du grave danger pour un Etat d'émettre lui-même de la monnaie fiduciaire. Mais, en 1789, on n'avait pas l'expérience que

nous avons acquise et on ne possédait pas de Banque de France, ce qui rendait certaines erreurs plus excusables.

On n'en avait qu'une très pâle et très insuffisante image, la Caisse d'escompte, épuisée par les services qu'elle avait déjà rendus, compromise par un passé quelque peu mouvementé. Telle qu'elle était, elle offrait cependant une solidité relative au milieu du désarroi général. Necker avait pour elle une préférence d'habitude, non dissimulée. Il s'en était beaucoup servi, il comptait pouvoir s'en servir encore. Déjà, dans son discours du 27 août, il avait indiqué les hautes espérance qu'il fondait sur elle, et exprimé le vœu que l'Assemblée la consultât et l'utilisât davantage. « Il serait de la plus grande importance que l'Assemblée nationale prît incessamment une connaissance approfondie de cet établissement, et qu'elle appelât dans un comité quelques-uns des administrateurs de cette caisse : remplis de zèle pour la chose publique, ils sont en état par leurs lumières d'indiquer à l'Assemblée nationale par quels moyens on pourrait augmenter le crédit et la circulation de leurs billets. L'on examinerait dans ce même comité les divers projets formés par l'établissement d'une banque nationale et certainement il naîtrait de cette réunion d'opinions et d'idées des résultats salutaires et favorables au crédit. » Les mêmes préoccupations inspirent le mémoire qu'il lut à l'Assemblée le 14 novembre.

De ce mémoire il résulte qu'il existe pour 1789 un déficit de 90 millions, qu'il faut en prévoir un pour 1790 d'au moins 80, et encore à condition que le paiement des impôts se fasse régulièrement, que la diminution de la gabelle soit compensée sans délai par une nouvelle taxe, et que les anticipations pussent être renouvelées complètement. Necker proposait de demander ces 170 millions à la Caisse d'escompte, dont la situation, devenue critique en raison de ses précédentes avances au gouvernement et de l'extrême rareté du numéraire, serait renforcée par son érection en Banque nationale avec privilège de 10, 20 ou 30 ans, par la garantie nationale accordée à ses billets, et par l'augmentation de son capital, que porterait à 150 millions au lieu de 100 une émission de 12.500 actions nouvelles de 4.000 l. L'élévation à 240 millions de la circulation de ses billets[1] lui permettrait de fournir à l'Etat les secours nécessaires, sans cesser pour cela ses secours au commerce. Ses avances lui seraient remboursées au moyen des fonds extraordinaires provenant de la contribution patriotique et du prix

1. Necker ne s'expliquait pas clairement sur le point, important cependant, de savoir si la circulation des billets de la Caisse d'escompte resterait, comme précédemment, limitée à la capitale ou serait étendue à tout le royaume. « Ces billets, disait-il, continueront à être reçus comme argent dans toutes les caisses royales et particulières de Paris : vous déciderez, Messieurs, si cette disposition peut être rendue générale, soit par l'effet d'un décret de votre part, soit par un acquiescement libre de la part des principales villes du royaume. »

des biens du domaine et du clergé dont la vente serait déterminée, à raison de 10 millions par mois à dater du 1er janvier 1791 jusqu'au mois de mai 1792 ; une caisse de l'extraordinaire serait instituée pour opérer ces ventes et en recevoir le montant. Avec ces moyens, avec un équilibre certain ménagé entre les revenus et les dépenses fixes, avec une constitution solide des administrations provinciales, avec la restauration du pouvoir exécutif, nécessaire pour que les lois fussent obéies, on pouvait espérer que tout prendrait une face nouvelle. En somme donc, du papier-monnaie, mais par l'intermédiaire de la Caisse d'escompte, dans de très étroites limites, pour un délai fort restreint ; des ventes, mais également dans un cercle fort peu étendu : rien des projets séduisants, mais dangereux, de ceux qui rêvaient une création de de billets d'Etat assez vaste pour suffire à tous les besoins, pour rembourser toutes les avances, pour payer toutes les dettes, pour liquider tous les arriérés. Ce plan était bien celui que pouvait présenter un homme comme Necker, prudent, sage, habitué à faire grand état des moyens de banque et grand usage du crédit, conservant d'ailleurs toujours un fonds inépuisable d'optimisme, croyant et voulant faire croire à la possibilité du rétablissement de l'ordre.

Il avait pour lui sa clarté et sa prudence, mais contre lui son insuffisance, et, plus encore, l'impopularité croissante de son auteur, les défiances de l'Assemblée pour tout ce qui venait des ministres, son antipathie instinctive pour les combinaisons mesquines et les petites habiletés familières au ministre des finances. Il lui répugnait de continuer à chercher un point d'appui sur la Caisse d'escompte, exactement comme l'ancien régime finissant. Ce n'était pas d'endetter à nouveau l'Etat qu'il s'agissait, c'était de le libérer ; ce n'était pas d'étayer sur une institution vieillie et (crime grave à ses yeux) ayant toujours docilement subi l'impulsion ministérielle, un crédit que la nation ne devait demander qu'à elle-même ; elle en avait les moyens et il ne lui restait plus qu'à en avoir la volonté. Bailly exprimait bien l'impression dominante en déclarant que la combinaison ministérielle « renfermait plus d'espérances vagues que de ressources déterminées, et beaucoup d'aliment pour les combinaisons de l'agiotage[1] ». Au fond un papier-monnaie dont le ministre — ou un établissement dirigé par lui — aurait eu la disposition, la création, au besoin la multiplication, effrayait ces esprits défiants, hantés du souvenir des billets de l'archevêque de Sens en août 1788, et toujours convaincus qu'on aurait vite fait de se débarrasser d'eux et de leur œuvre dès qu'on aurait un autre moyen de se procurer des fonds. Au contraire — et cette illusion était naturelle à des gens n'ayant jamais vécu sous un régime parlementaire et n'en connaissant pas les faiblesses — ils

1. *Mémoires*, III, 284.

ne croyaient aucun abus possible si une émission de ce genre était faite par l'Assemblée elle-même, sous ses yeux, sous sa direction. Il fallait pour lui plaire lui parler non pas d'une *banque* nationale, mais d'une *caisse* nationale, soigneusement mise à l'abri des entreprises possibles du pouvoir exécutif[1] ; il fallait lui faire entrevoir diminution des dépenses, interdiction absolue au roi et aux ministres de mettre en circulation aucun papier de crédit sous quelque dénomination ou quelque forme que ce fût, nullité de tout papier qui n'aurait pas obtenu l'approbation expresse de l'Assemblée nationale, etc.

Mémoire du comité des finances. — Tandis que Necker élaborait son projet, le comité des finances en préparait un autre qui fut communiqué à l'Assemblée les 16 et 18 novembre par le marquis de Montesquiou, d'esprit et de tendances très différents, où s'affirmait hautement la volonté de faire grand et de dire un éternel adieu aux procédés mesquins d'autrefois. « Il ne s'agit plus de combiner les petites ressources de la fiscalité et de l'agiotage pour varier les impôts et pour solliciter la cupidité. Ces talents si recommandés et regardés si longtemps comme recommandables ne feront plus fortune parmi nous. Ils sont finis, ces jours de notre enfance. C'est d'un plan général, d'un plan régénérateur, que nous avons besoin. Tous les bons esprits seront en état de le juger, si des moyens simples sont présentés dans un langage intelligible. Il n'est plus permis d'en employer d'autres, et désormais, en finance, tout ce qui n'est plus à la portée de tout le monde n'est plus à la portée de personne. » Tenant toujours pour valables les chiffres de recette et de dépense indiqués par Necker le 5 mai, Montesquiou se flattait de venir facilement à bout de ces 56 millions de déficit par de grosses diminutions de dépenses : 20 millions sur la guerre, 1.900.000 sur la marine, 11 1/2 sur les pensions, 5 sur la maison du Roi, 4 sur les maisons des frères du roi et de Mesdames, 1 sur les affaires étrangères, 13 sur les intérêts dus à des compagnies de finance, 5 sur les gages de différentes charges, près de 14 sur les frais d'anticipation, 3 sur les ponts et chaussées, service qu'on mettait, ainsi que plusieurs autres, police et pavé de Paris,

1. Le mot de banque sonnait mal à beaucoup d'oreilles. Le duc de La Rochefoucauld invoquait le témoignage d'Adam Smith pour établir que si le commerce anglais était florissant, c'était plutôt malgré la banque que par elle. Il craignait qu'une banque ne se rendît redoutable au gouvernement, en lui imposant ses conditions, notamment en matière d'impôts. « La banque dont les directeurs ou les actionnaires seront personnellement intéressés à un mauvais régime (fiscal) plus lucratif pour eux s'y opposera.... et l'annonce de la banqueroute opposera le *veto* fatal aux opérations salutaires de la législature... ».

Le mot de banque nationale impliquerait aujourd'hui l'idée d'un établissement mis dans la dépendance directe de l'État ; dans la bouche de Necker il signifiait au contraire un établissement uni à l'Etat, mais en restant essentiellement distinct.

travaux de charité, à la charge des provinces, etc. ; en tout, 119 millions de réduction, ramenant le total des dépenses à 412.333.000. Quant aux recettes, tout en substituant aux 109 millions qu'avaient rapportés la gabelle et les aides une subvention qui « par le régime le plus doux » en produirait 60, en comptant pour 30 millions l'imposition des ci-devant privilégiés, dont il lui convenait d'oublier que l'Etat avait fait cadeau aux contribuables, il les portait à 445.749.000 et se procurait ainsi, sur le papier, un excédent de 33 millions et demi, destiné — avec, en outre, le produit d'une imposition somptuaire à établir — à alimenter une caisse d'amortissement. La dette exigible n'embarrassait guère plus le comité, encore qu'il commençât par l'accroître en suspendant tous paiements jusqu'au 1er janvier 1790, sauf ceux de la solde des troupes et des rentes. Il l'estimait à 878 millions, dont 225 d'anticipations, 81 de rentes arriérées, près de 202 de cautionnements des fermiers et régisseurs, 119 de ceux des receveurs généraux, payeurs et contrôleurs de rentes, etc., 80 de l'arriéré des départements ministériels, 170 pour les besoins extraordinaires de 1789 et 1790, etc. ; la vente de 400 millions de biens du clergé (car il n'était pas d'avis d'une aliénation totale), et la contribution patriotique dont il évaluait le rendement, avec un optimisme véritablement inqualifiable, à 275 millions, lui fournissaient les moyens d'en payer la plus grande partie ; sans s'expliquer sur les moyens de fournir les 170 millions nécessaires pour le service de 1789 et de 1790, le comité assurait que dans toutes les hypothèses imaginables, et très prochainement, ce secours serait assuré à un prix très modéré. Conformément à une idée alors fort en vogue, et qui répondait au désir intime de beaucoup de représentants de soustraire au ministère le plus possible l'administration des finances, le rapport se prononçait pour l'établissement de deux caisses distinctes [1] ; une caisse nationale, acquittant les rentes, la liste civile et les frais de justice (253.193.000), sous la direction de l'Assemblée ; et une caisse dite d'administration, acquittant les dépenses des ministères (159 millions en dépense et en recette) sous la direction du ministre des finances. De tout ce rapport

1. Vogue qui survécut à la critique décisive que fit Dupont de Nemours de cette précaution enfantine : « C'est en mettant la totalité de ces revenus au-dessus de vos dépenses et non pas en partageant entre diverses caisses des revenus qui seraient insuffisants, que vous rétablirez votre crédit.... ce n'est pas en créant une caisse que vous indiqueriez comme plus nationale ou plus privilégiée qu'une autre. Tous vos établissements publics doivent être également nationaux, nul besoin ne doit être privilégié que les plus urgents.... Pensez-vous que si la caisse d'administration n'avait pas de quoi payer les troupes, vous pourriez ou devriez empêcher la caisse nationale de venir à son secours ?... Pourquoi multiplier ainsi les dépenses de caisses d'administration ?... Les déprédateurs n'y sont plus : s'ils y étaient, s'ils pouvaient renaître, vos précautions de caisses particulières seraient impuissantes contre eux. Ne donnez point à penser que vous puissiez redouter de le devenir vous-mêmes... »

se dégageait cette impression d'ensemble que la situation était loin d'être aussi compromise qu'on le disait, et que le rétablissement d'un ordre immuable n'était pas opération si difficile. Comme dit très bien Hennet[1], on croit passer de la plus effrayante tempête au calme le plus rassurant lorsqu'après le discours du premier ministre on lit celui de M. de Montesquiou. C'était une très fâcheuse préface à la discussion des propositions de Necker que cette accumulation de chiffres hasardés, de pronostics riants et d'assertions imaginaires, où la réalité semblait à chaque instant perdue de vue.

Discussion du projet de Necker. — Le 20 novembre la discussion commença par une nouvelle et violente attaque de Mirabeau contre la Caisse d'escompte, contre laquelle il avait déjà parlé les 16 septembre et 6 novembre dans les termes les plus véhéments. Irrité du vote récent (7 novembre) qui avait fermé aux membres de la législature l'accès du ministère, vote auquel il soupçonnait l'influence de Necker de n'avoir pas été étrangère, Mirabeau fut agressif et injurieux contre cet établissement qui, disait-il, ne se soutenait que par de scandaleux arrêts de surséance, qui ajoutait au discrédit des effets publics celui de ses propres billets, qui avait toujours soutenu la cause du despotisme et favorisé l'agiotage. Il importait de faire cesser ses égarements, de couper court à cette folle ambition de vouloir étendre sur tout le royaume « ses racines parasites et voraces » et devenir banque nationale : la nation pouvait se passer, dans l'usage de son crédit, d'intermédiaires inutiles, et émettre elle-même le papier dont elle pouvait avoir besoin. C'est aussi la solution à laquelle conclurent la plupart des adversaires du projet ministériel. Lavenue, qui voulait 350 millions de billets nationaux, gagés sur la vente des biens ecclésiastiques ; de Gouy d'Arsy, qui allait jusqu'à 500 millions et en présageait les plus heureuses conséquences pour la prospérité du royaume. Mais nul ne poussa le culte du papier-monnaie aussi loin que le baron de Cernon, député de la noblesse de Châlons : « L'argent n'est autre chose qu'un signe. On peut le remplacer par d'autres signes qui lui sont préférables, lorsqu'à l'avantage d'un moindre volume, d'un moindre poids... ils joignent celui de représenter des valeurs réelles plus solides encore, impossibles à enlever... contre lesquelles on peut à volonté échanger ces signes. » De ces principes Cernon concluait à l'émission d'assignats sans intérêt, de 25, 50, 100 l., pour une somme égale à la valeur des biens que l'Assemblée jugerait à propos de mettre en vente, assignats exclusivement admis dans le paiement desdits biens, et qui seraient employés d'abord au paiement des dettes criardes et de la dette exigible, ensuite au remboursement du capital des rentes viagères, les plus onéreuses, puis à celui des charges, offices,

1. *Théorie du crédit public* (1816).

cautionnements, etc. L'estimation des biens nationaux, — les immeubles considérables étant divisés en articles de 10.000 l. et au-dessous — serait faite à la fois par les départements et districts, qui auraient intérêt à la grossir pour diminuer d'autant la masse des impositions, et par les municipalités, qui auraient intérêt à l'affaiblir, car il leur serait fait remise du quart de l'excédent des prix d'adjudication sur les prix d'estimation. Il ne serait fabriqué d'assignats que pour la somme précise à laquelle s'élèverait l'estimation des biens « en sorte qu'il n'y eût pas un seul assignat dont la valeur correspondante en biens-fonds n'existât, bien connue, dans un point quelconque du royaume... Au point où sont desséchés tous les canaux de la circulation par le resserrement du numéraire, il est clair que la totalité ou la majeure partie des assignats faisant absolument fonction de monnaie serait absorbée par les besoins et autres emplois utiles, et ne reviendrait entre les mains de ceux qui voudraient les convertir en biens fonds qu'après avoir parcouru et vivifié comme une sève bienfaisante toutes les différentes ramifications de l'agriculture, des manufactures et du commerce... » Nul danger que cette masse d'assignats fît renchérir les denrées, car tout ce qui ne pourrait pas entrer utilement dans la circulation viendrait à chaque instant s'anéantir par les achats de biens nationaux ; ni qu'elle fît disparaître le numéraire : on se défait toujours de préférence de la valeur à laquelle on attache le moins de prix, et il est évident qu'on préférerait les assignats à l'argent d'abord à cause des avantages ordinaires d'un papier solide sur la monnaie, et ensuite parce qu'un achat de biens nationaux serait l'opération la plus avantageuse de toutes. « Que l'on achète un bien de famille, on redoute les privilèges, les hypothèques, les douaires, les substitutions, les retraits, les rachats.. On est quelquefois dix ans sans oser bâtir, planter, améliorer. Au contraire, si c'est un bien national qu'on achète, on profite dès le jour même de l'adjudication aussi pleinement, aussi sûrement, qu'on pourrait le faire après 30 ans. » Ce papier-monnaie national anéantirait pour jamais l'agiotage et tout autre genre d'influence des capitalistes sur la fortune publique rouvrirait les sources de toutes les dépenses, procurerait des travaux abondants à des millions de bras qui en manquent aujourd'hui, enchaînerait à la Constitution, par les liens indissolubles de l'intérêt personnel, aussi bien ses plus dangereux ennemis que ses plus zélés partisans : « Vos assignats seront le ciment indestructible qui liera ensemble toutes les parties du superbe édifice que vous aurez construit... Comment supposer que la Constitution puisse être renversée lorsque plusieurs milliards en assignats, répartis sur la surface du royaume, donneront à tous les citoyens un égal intérêt à la maintenir et à la défendre ? » Discours remarquable jusque dans ses plus énormes erreurs, parce qu'il résume fort bien les illusions auxquelles se laissaient déjà

gagner les esprits, préconise déjà certaines des mesures qui seront adoptées par la suite, inaugure la théorie décevante de l'assignat bienfaisant et l'apothéose du papier.

Toutefois, les idées du ministre ou des idées analogues aux siennes trouvaient aussi d'énergiques défenseurs. Dupont de Nemours fit le 20 novembre une chaude apologie du plan ministériel et de la Caisse d'escompte, dont il montra que le crédit était en bien meilleure situation que celui de l'Etat : ses billets se soutenaient parfaitement, tandis que les effets publics dont le remboursement était suspendu perdaient de 8 à 10 0/0 ; malgré les quatre arrêts de surséance rendus, non pas en sa faveur, mais pour dispenser le gouvernement de lui payer ce qu'il lui devait, elle avait toujours continué ses paiements avec grande régularité, distribuant 100.000 écus tous les jours, tandis que la Banque d'Angleterre, en 1745, dans des circonstances infiniment moins graves, n'avait pas payé plus de 47.000 francs par jour. Les services qu'elle avait rendus, notamment à l'Assemblée nationale elle-même, étaient de ceux qu'on ne saurait oublier. « C'est sur un abîme avoué et connu que la Caisse d'escompte a risqué pour l'Etat son honneur et sa fortune, qu'elle s'est dévouée, comme une chaloupe au milieu d'une mer orageuse, pour sauver l'équipage d'un navire en perdition : et ce vaisseau, c'était la France ; et il est arrivé au port de l'Assemblée nationale. » A défaut de la reconnaissance l'intérêt commandait de ménager son crédit et d'y chercher l'appui qu'on demanderait vainement à une autre banque, car cette autre banque rencontrerait, outre les mêmes difficultés, celle d'avoir à rembourser à la Caisse d'escompte les 184 millions avancés par elle à l'Etat[1]. Encore bien moins devait-on penser à une émission de 400, de 600 millions, de 1 milliard, de 2 milliards d'assignats : toute cette masse de papier ne serait qu'une banqueroute par laquelle on donnerait aux créanciers de l'Etat, au lieu de titres solides et rapportant intérêt, des papiers qui ne leur rapporteraient rien, qui perdraient rapidement une grande partie de leur valeur, qui achèveraient de faire disparaître le numéraire. L'aliénation des domaines n'était d'ailleurs possible que quand les assemblées administratives les auraient mis en valeur, quand la suppression des ordres religieux serait décidée et qu'on aurait pris « les mesures de justice et d'humanité que prescrivaient en ce cas les droits et les besoins des religieux ». Il conclut à l'adoption, sauf quelques légères modifications, du plan de Necker et fit une impression assez bonne pour contrebalancer l'effet des arguments des adversaires du ministre. Cette impression s'accrut encore lorsque le 23 novembre Lavoisier, au nom des actionnaires de la Caisse d'escompte, donna lecture d'un mémoire d'où il résultait que la situation de cette

1. 159 millions, plus les 25 avancés par les actionnaires.

caisse était des plus favorables ; pour 114 millions de billets en circulation elle avait un actif de 216 millions, en créances sur l'Etat (159 millions), en lettres de change, en effets de commerce ou en espèces (57 millions), sans compter le prêt de 25 millions fait à l'Etat par les actionnaires en leur nom personnel. « C'est cette somme imposante, offerte à la confiance publique, qui a soutenu jusqu'ici le crédit de nos billets, au point que dans les circonstances même les plus désastreuses, au milieu du discrédit de tous les effets du gouvernement, ils n'ont rien perdu sur la place... Sur les 114 millions de billets que nous avons en circulation, 89 ont été avancés pour le service du Trésor royal ; il n'en a été accordé que 25 pour l'escompte proprement dit et pour les besoins de la place et du commerce... Il ne serait point inexact de dire que ce n'est pas à la Caisse d'escompte, que c'est à lui-même que l'Etat a donné des arrêts de suspension... dont d'ailleurs elle ne s'est point prévalue... puisqu'elle a échangé contre billets depuis le mois d'août 1788 pour plus de 140 millions d'espèces. »

Il avait été décidé, dès le 21 novembre, qu'une commission serait constituée pour vérifier l'état de la Caisse d'escompte. Le rapport de cette commission, lu le 4 décembre par le duc du Châtelet, fut un nouveau triomphe pour elle. Tout en reconnaissant que depuis le commencement de la crise, en 1788, les administrateurs de la Caisse s'étaient plusieurs fois écartés de ses règlements, il reconnaissait aussi qu'ils ne l'avaient fait que sur les instances pressantes du gouvernement et en considération des périls imminents de la chose publique ; que malgré les arrêts de surséance, ils n'avaient jamais cessé tout paiement de leurs billets et qu'ils en avaient depuis 16 mois acquitté pour 159 millions et demi, alors qu'ils auraient pu s'en dispenser ; que jusqu'en juillet sa réserve métallique avait toujours été au-dessus de la proportion statutaire ; que, tombée depuis lors au-dessous, la Caisse n'avait pas cru devoir suspendre les escomptes pour prévenir les secousses dont le commerce aurait été menacé en cas de suspension totale. Au 22 novembre, l'actif, 226.194.976 l., y compris les 70 millions déposés en 1787 au Trésor et les 88.799.000 dus en outre par celui-ci, surpassait de près de 102 millions le passif (124.417.260 dont 112.882.880 de billets en circulation). Tous les comptes étaient en règle, clairs et dans un très bel ordre. « C'est à vous de décider, disait le duc du Châtelet à l'Assemblée, si le jugement que vous en porterez doit être fondé sur la sévérité des principes obligatoires dont la caisse s'est manifestement écartée, ou sur la considération de la nécessité impérieuse des circonstances et des services signalés qu'elle a rendus et qu'elle rend encore, par ses avances, à la chose publique. » En présence de ces déclarations non suspectes, la Constituante hésitait de plus en plus à rejeter l'appui d'un établissement si utile, tout en répugnant toujours visiblement à demander à une institution d'ancien régime,

pour assurer les premiers pas du nouveau, une aide qui lui semblait humiliante.

Les nombreuses propositions, les conseils contradictoires qu'elle entendait chaque jour, alors que son attention était en outre distraite par les questions considérables alors en discussion, division du royaume, système électoral, affaires des Parlements, etc., etc., accroissaient son embarras. Les orateurs se multipliaient. Peugnot combattait comme dangereuse l'émission des billets de caisse et préférait faire contracter par elle un emprunt de 200 millions ; Cazalès admettait la vente de 300 millions de biens du clergé, à condition que fût reconnu le droit absolu du clergé sur le reste de ses domaines. Talleyrand ne voulait ni banque nationale, ni assignats, et opposait à ces idées de papier-monnaie alors si répandues des objections véritablement prophétiques : « L'effet inévitable de tout papier-monnaie est la prompte disparition des espèces. Ce numéraire fictif chasse le numéraire réel, et parce qu'il le remplace et parce qu'il l'effraie... Il tombe au-dessous du pair, et de là les plus funestes conséquences. Tous les créanciers que l'on rembourse en billets perdent la différence, tous les débiteurs à qui l'on avait prêté en argent la gagnent ; par conséquent, renversement dans les propriétés, infidélité universelle dans les paiements, et infidélité d'autant plus odieuse qu'elle se trouve légale. Ce n'est pas tout : une fois soldés les anciens engagements entre particuliers, il faut bien, à moins d'une mort absolue de toute espèce de commerce, qu'il s'en forme d'autres ; et ici recommence, en sens contraire, une opération non moins cruelle, non moins convulsive, par laquelle les créanciers vont à leur tour écraser les débiteurs ; car, dans la crainte d'être remboursés en billets, ils grossissent outre mesure leur créance et par là ils assurent la ruine des débiteurs pour l'époque où les billets n'existeront plus ou pour celle à laquelle la confiance les rapprochera du pair de l'argent. Il est évident que ce n'est pas ici une réparation de la première injustice, mais bien une injustice nouvelle puisque ce ne sera plus alors ni la même proportion, ni les mêmes contractants, ni les mêmes engagements... » Bouchotte, procureur du roi au bailliage de Bar-sur-Seine — un des esprits les plus faux et les plus gauches qui existassent, au dire de Duquesnoy — formulait cependant, contre toute émission de papier-monnaie, des critiques d'un genre pratique, dont il eût été à souhaiter que l'Assemblée tînt plus de compte. « Les habitants des provinces, les villageois surtout, se défont très difficilement de leurs préjugés : or, on en aura d'immenses à vaincre : ceux qu'ils ont contre le papier-monnaie sont nourris dès leur enfance, et ils leur sont rappelés à chaque instant par les restes des billets du Système, suspendus à la porte de plusieurs de leurs chaumières, comme une leçon contre le trop de confiance... Ajoutez à cela la possibilité de pouvoir faire des billets faux et de les jeter dans le

commerce... De quelle crainte ne sera donc pas saisie la paysanne qui entendra dire qu'on a tenté, qu'on est parvenu à imiter assez bien, même parfaitement, les billets de caisse de 1.000 l., lorsqu'on lui présentera une monnaie quelconque en papier ! Ne sera-t-elle pas toujours tentée de la suspecter ? et quel est l'officier public qui pourra la rassurer, et au témoignage des yeux duquel elle croira devoir s'en rapporter, lorsqu'elle hésitait encore à le croire pour l'écu d'argent sur le triple témoignage de sa vue, de l'ouïe et de la main qui en consultait le poids ?.. » Mais Bouchotte était évidemment beaucoup moins bien inspiré quand il proposait, comme remède à la situation, « d'établir en faveur du commerce une monnaie d'or dont chaque pièce pesant 4 ou 8 louis serait créditée pendant 10 ans au moins pour 1/5 et au plus pour un tiers au delà — en termes plus clairs, de frapper des pièces de 4 louis qu'on serait forcé de prendre pour 5 — ou encore « de diminuer les sommes annuellement dues pour les rentes et intérêts, et de convertir en contrats négociables une portion des effets suspendus au moyen d'une opération simple, salutaire, et aussi favorable aux créanciers qu'à l'Etat. »

Au chaos des diverses propositions parlementaires s'ajoutaient une multitude de projets bizarres émanés d'individualités sans mandat, en ce temps où chacun se croyait obligé, par patriotisme au moins autant que par vanité, de faire part à ses concitoyens de toutes les idées pouvant lui passer par la tête. De ceux-là, du moins, un amusant rapport de Lebrun fit justice dans la séance du 27 novembre : « Des génies hardis vous enrichissent d'un trait de plume. L'un supprime tous les impôts et vous donne une contribution volontaire de 6 à 700 millions. De menues ressources, par exemple un impôt sur les chiens, sur les cheminées, sur les rubans civiques... vous feront des revenus innocents et intarissables. Voulez-vous entreprendre tous les souliers du royaume ? On vous garantira sur cette affaire unique un produit égal à toutes vos dépenses... Vous pouvez encore payer graduellement votre dette sans qu'il vous en coûte rien. Créez 3 ou 400 millions de billets, ordonnez qu'ils passeront par cent mains avant de se présenter au Trésor public, et qu'à chaque mutation ils décroîtront de 1 0/0. Si vous appelez cela une manière de banqueroute, ordonnez qu'ils circulent pendant 20 ans sans intérêts, et à la vingtième année vous les rembourserez avec le montant de ces intérêts que vous n'aurez pas payés... » L'Assemblée édifiée décida de ne prendre en considération aucun des plans de finance émanant de particuliers. Elle n'en fut pas beaucoup plus avancée. Le temps s'écoulait, la situation devenait de plus en plus critique. D'Ailly et Anson déclaraient le 27 novembre au nom du comité des finances que si on ne pouvait procurer avant le 31 décembre les 90 millions indispensables, il était inutile de faire une constitution. Emue par cette communication et par un rapport d'An-

son qui évaluait à 130.800.000 l. les dépenses de novembre et de décembre, et à 44 les recettes probables, elle n'en perdait pas moins un temps précieux à récriminer âprement contre certains objets de dépense, peu justifiés en effet en ce moment de détresse, 220.000 pour payer les rentes viagères constituées par le comte d'Artois, 130.000 pour l'Opéra, 450.000 par mois pour la garde nationale de Paris, article qui indignait vivement les députés provinciaux. On réclamait des états de dépenses, on voulait savoir comment, pourquoi, combien de fois, des titres de pension avaient été convertis en bons pour souscription à des emprunts, on chargeait une section du comité des finances de rechercher tous les abus et d'en rendre compte à l'Assemblée. Bref, ne sachant que faire, on perdait de vue l'essentiel et on se noyait dans les détails.

Le 5 décembre, Regnault de St-Jean d'Angely ayant repris une fois de plus la proposition d'une émissio n billets nationaux pour une somme égale à la valeur des biens domaniaux et ecclésiastiques à vendre, Lecouteulx de Canteleu affirma le discrédit certain de ce papier-monnaie, prit la défense du plan de Necker, recommanda la création d'une banque nationale comme le levier le plus puissant qu'on pût employer pour mettre en mouvement et en action toutes les forces de la production, et montra que la Caisse d'escompte était particulièrement propre à remplir ce rôle. L'abbé d'Eymar fit impression en rappelant la nécessité de se hâter : « Le temps vous presse, le public inquiet murmure. Vous ne pouvez pas même différer quelques jours de prendre à cet égard une résolution définitive... Quels sont les titres avoués de ceux qui se mettent sur les rangs pour disputer au ministre qui a dirigé les finances dans les temps les plus difficiles l'honneur de sauver du naufrage le vaisseau de l'Etat ? Nos besoins sont urgents, les circonstances sont impérieuses, le seul parti praticable en ce moment est le plan provisoire proposé par le premier ministre des finances... » Le banquier de Laborde de Méréville en fit une plus profonde encore en développant les avantages d'une grande banque nationale, remplaçant et absorbant la Caisse d'escompte, faisant toutes les opérations de recette et de paiement, devenant le caissier unique de la nation. « De quel avantage une banque considérable ne serait-elle pas pour la France dans ce moment où toutes les branches de l'industrie agricole, commerciale et manufacturière ont besoin d'encouragement, dans ce moment où la circulation des espèces, pour ainsi dire anéantie, demande à être rétablie sans délai, où le crédit convalescent nécessite de grands moyens ! Et si l'adoption de ce projet donnait les facilités nécessaires pour trouver les 90 millions dont vous avez besoin pour finir cette année, s'il donnait l'espoir de soulager les dépenses de l'année prochaine d'un objet assez considérable, ne trouveriez-vous pas juste d'encourager cette entreprise par quelques concessions qui

ne seraient cependant pour vous que de véritables économies ? » Cette banque permettrait de supprimer les diverses caisses publiques et de n'en conserver qu'une, la sienne, dans chacun des futurs départements, « et quelle que fût la commission que vous jugeriez à propos de lui accorder, elle ne serait jamais la dixième partie de ce que vous coûtent aujourd'hui la Chambre des comptes, les payeurs de rentes, et la quantité innombrable de caisses dont le royaume est couvert... La Banque d'Angleterre reçoit depuis très longtemps plus des deux tiers des revenus de l'Etat : il n'en est résulté aucun inconvénient, et vous frémiriez si on vous mettait sous les yeux la masse des pertes que l'infidélité des comptables particuliers a occasionnées à la France... » Une comptabilité claire serait substituée à l'ancienne, si compliquée, si lente : les Chambres des comptes deviendraient inutiles, la comptabilité de la banque étant soumise à l'inspection de la législature : plus d'abus à craindre de la part des ministres, car avertie chaque année des fonds accordés pour chacune des parties distinctes des dépenses publiques, 20 ou 30, et ses administrateurs venant eux-mêmes recevoir cette loi tous les ans à la législature, la Banque n'acquitterait les ordonnances des ministres que dans cette proportion. Elle ferait payer dans chaque département les dépenses locales, et mettrait fin aussi à une des pratiques les plus vicieuses et les plus coûteuses de l'ancienne administration. « L'usage de faire acquitter dans la capitale la presque totalité des dépenses de l'Etat y attire à grands frais tout le numéraire des provinces, qui ne peut y refluer qu'avec peine ; il est arrêté dans la division des canaux qu'il est obligé de parcourir ; il est diminué par les bénéfices qui restent dans les mains par où il passe ; il est perdu pour la circulation ordinaire, en formant une circulation inutile ; il alimente des caisses au lieu de vivifier l'agriculture et le commerce. » La banque serait constituée au capital de 300 millions, payables d'abord en actions et en billets de la Caisse d'escompte et pour le surplus, 100 millions environ, moitié en espèces et moitié en divers effets royaux : elle prêterait 250 millions à la nation qui lui en paierait l'intérêt à 5 0/0, outre un droit d'abord de 1/2, puis de 1/4 0/0 sur la recette des revenus nationaux et la rembourserait graduellement à raison de 6 millions par semestre à partir du 1er janvier 1791. « Le succès est infaillible... les 4 mois accordés pour remplir le capital de la banque seront plus que suffisants. Avant l'expiration de ce terme, vous aurez rétabli l'ordre et l'équilibre dans les recettes et les dépenses de l'Etat et vous jouirez alors d'un crédit dont vous serez étonnés. » Il y avait, dans ce brillant programme, bien des parties chimériques. Mais l'Assemblée, très portée à attribuer tout le désordre des finances aux prodigalités ministérielles et à la rapacité des différentes mains par lesquelles passaient les revenus publics, écoutait toujours avec une faveur extrême quiconque lui promettait de la délivrer de ces deux

fléaux. Séduite par les brillantes perspectives que lui ouvrait de Laborde de Méréville, elle chargea une commission de dix de ses membres [1] d'examiner son projet et de le fondre, au besoin, avec celui de Necker.

La Commission des Dix. — Cette hypothèse fut précisément celle qui se réalisa. A l'étudier de près, le projet de Laborde de Méréville se révéla ce qu'il était, peu pratique. Le rapport de la commision, lu le 17 décembre par Lecouteulx de Canteleu, constata qu'il n'assurait nullement la somme dont le Trésor avait besoin ; que mieux valait ne pas sacrifier le crédit dont jouissait encore la Caisse d'escompte, et la confiance d'habitude que le public avait dans ses billets ; qu'il serait imprudent d'attendre du seul rétablissement de la circulation des ressources suffisantes ; qu'il était nécessaire de conserver la Caisse d'escompte pour ne pas compromettre les secours publics et particuliers qu'on pouvait encore en obtenir. Il importait d'ailleurs aussi de chercher les véritables ressources de la nation dans la nation elle-même, de ne pas faire dépendre uniquement le salut public de celui d'une banque qui ne pourrait suffire à l'assurer, et de sauver plutôt celle qui existait déjà. Et il proposa deux décrets, l'un renforçant la situation de la Caisse d'escompte, l'autre créant une Caisse de l'extraordinaire et décidant l'émission de 400 millions d'assignats, qui s'inspiraient visiblement des propositions de Necker. Des objections se formulèrent encore dans la séance du 18 : Montesquiou, de Gouy d'Arsy, continuèrent à combattre le projet ; Rewbell, préludant déjà aux vues financières qui prévaudront en 1793 et après, proposa un emprunt forcé de 170 millions à répartir entre les propriétaires et les capitalistes, « afin de ne pas livrer l'Etat à une compagnie de publicains », et Pétion s'indigna que la nation ne fabriquât pas elle-même le numéraire fictif dont la nécessité était reconnue, ne lui donnât pas elle-même la confiance dont il avait besoin pour circuler. Mais l'Assemblée était fatiguée de cette longue discussion, et elle savait qu'il n'y avait plus un instant à perdre : aucune illusion n'était plus possible depuis le mémoire que lui avait adressé Necker le 17 : « Ce qui se présente aujourd'hui à nos regards, c'est 126 millions de billets circulants et un épuisement journalier d'espèces, une incertitude et des alarmes destructives de tout crédit, une agitation, partout qui se change aisément en insubordination. Les receveurs des tailles, des gabelles, des aides, croient à la suppression de leur état et voudraient, pour cette époque, se ménager les moyens d'être débiteurs d'une portion de leurs recouvrements, afin de se rembourser, par forme de compensation, de la finance de leurs charges ou de leurs fonds de cautionnement. Les

1. Laborde de Méréville lui-même, Lecouteulx de Canteleu, Anson, Dupont de Nemours, Talleyrand, le marquis de Montesquiou, d'Allarde, d'Ailly, Cazalès, l'abbé Maury.

receveurs généraux des finances... considèrent l'année 1790 comme le dernier terme de leur existence. A la place des facilités que les gens d'affaires ont accordées dans tous les temps aux opérations journalières des finances, on ne voit plus qu'une tendance universelle à se soustraire aux événements. »

Décrets des 19 et 21 décembre.— Les 19 et 21 décembre, donc, furent votés les deux décrets sur la Caisse d'escompte et sur la Caisse de l'extraordinaire proposés par la commission. Il fut créé une Caisse de l'extraordinaire destinée à recevoir les produits de la contribution patriotique et de la vente de 400 millions de biens ecclésiastiques et domaniaux, à désigner ultérieurement d'après les renseignements émanant des administrations départementales ; sur cette Caisse il était émis pour 400 millions d'assignats de 1.000 l., productifs d'un intérêt de 5 0/0, et admis de préférence dans le paiement des biens nationaux ; 170 millions de ces assignats devaient être remis à la Caisse d'escompte en paiement de ses 90 millions d'avances et de 80 millions à avancer encore jusqu'au 1er juillet 1790. Les billets de la Caisse d'escompte continueraient à être reçus dans toutes les caisses publiques et particulières jusqu'au 1er juillet 1790 où elle serait tenue de les rembourser à bureau ouvert. Elle était autorisée à accroître son capital de 25.000 actions de 4.000 l., payables moitié en argent ou en billets de caisse, moitié en effets publics[1]. Le dividende était fixé invariablement à 6 0/0. Les 70 millions déposés par elle au Trésor en 1787 devaient lui être remboursés en 20 annuités. Tel fut le procédé auquel faute de mieux on se décida pour attendre des jours plus calmes. Ce n'était pas encore le papier-monnaie ; ou plutôt le billet de Caisse d'escompte avait seul ce caractère, que n'avait point l'assignat, de grosse coupure, en quantité strictement limitée, pourvu d'un intérêt, et qui ressemblait plutôt à une obligation gagée sur les biens nationaux. Et ce billet de Caisse d'escompte, déjà familier au public, entré dans ses habitudes, n'ayant jamais entièrement cessé d'être remboursé, même quand la Caisse d'escompte aurait pu se soustraire à cette charge, appuyé en outre sur l'assignat et réciproquement lui servant de support, comme si on eût voulu fortifier le crédit de la nation par celui de la Caisse, et celui de la Caisse par celui de la nation, n'avait non plus rien de semblable à ce que sera l'assignat dans peu de temps.

Là n'était donc pas le danger. Mais cette combinaison pénible et bâtarde pouvait-elle suffire aux nécessités immédiates ? Il était trop évident qu'il n'en était rien. Toujours trop optimiste, même dans ses moments de franchise, Necker avait estimé trop bas les besoins du

1. A la création de 25.000 actions nouvelles, la Caisse proposa et l'Assemblée accepta de substituer un appel de 1.600 l. par action contre remise d'une demi-action. 40 millions de billets de caisse devraient ainsi rentrer.

Trésor et il s'était trop facilement leurré du rétablissement en 1790 d'un ordre de choses à peu près normal, lorsque toutes les probabilités étaient au contraire pour une aggravation de désordre. Or, les calculs qu'il avait faits, les combinaisons qu'il avait imaginées, reposaient tous sur cette hypothèse de la rentrée régulière, à partir du 1er janvier 1790, des revenus publics et du rétablissement d'une sorte d'équilibre budgétaire. « Illusion ! dira justement Clavière. Illusion, de fixer à 80 millions un besoin qui, dans le cas où l'impossible ne s'exécuterait pas, s'élèverait dès lors à 374. On peut s'étonner que ce ministre n'ait pas fait beaucoup plus d'attention à l'impuissance où se trouverait l'Assemblée nationale qu'au secours qu'il voulait en exiger .. Comment... au milieu de l'agitation... se promettre un succès dans les perceptions que le despotisme même n'a jamais pu obtenir au milieu de sa toute-puissance ? » Les ventes de biens nationaux elles-mêmes, au succès desquelles se trouvait lié le sort de l'assignat et du billet de caisse, n'offraient pas de perspectives assurées tant que le mode de ces ventes n'aurait pas été réglé, le sort du clergé fixé, les autorités nouvelles constituées. Jusqu'à ce que toutes ces questions fussent résolues, tout plan de finances reposant essentiellement sur une aliénation de biens nationaux était condamné à rester purement théorique et à n'offrir que d'illusoires ressources. En réalité, rien n'était encore fait. La France nouvelle avait déjà, ou était à la veille d'avoir, sa constitution politique, son organisation électorale, ses nouvelles circonscriptions administratives, ses municipalités, mais ses finances restaient encore dans le chaos. Ceux des membres de l'Assemblée qui considéraient comme un devoir de ne rien faire à cet égard tant que la Constitution ne serait pas achevée avaient au fond, en dépit des apparences contraires, réalisé leur programme. Et ce n'est pas sans raison que Th. Lindet pouvait écrire à son frère, le 31 décembre 1789, avec une ironie à peine déguisée. « L'impatience de la nation de savoir l'état définitif des finances est très légitime, mais il n'est peut-être pas moins nécessaire et politique que l'embarras, la confusion et même un certain désordre subsistent jusqu'à la fin des opérations de l'Assemblée nationale. Nos commettants l'avaient bien senti lorsqu'ils nous ont chargés de mettre le dernier le chapitre des finances : *il paraît que sur ce point nous nous conformons à leurs mandats.* »

CHAPITRE III

LE RECOUVREMENT DES IMPÔTS EN 1790

Nécessité du paiement exact des impositions. — Le serment de la Fédération. — Retard des rôles. — Incapacité des officiers municipaux. — Violences populaires contre les municipaux. — Lenteur des paiements. — Mollesse de la perception. — Produit des impôts ordinaires. — Impôt des ci-devant privilégiés. — Impôt de remplacement des gabelles, droits sur les cuirs, fers, savons. — Non perception des impositions indirectes : tabac, octrois, traites. — Régie des aides ; insurrection générale. — L'alcoolisme et la Révolution. — Les domaines et droits domaniaux.

Nécessité du paiement exact des impositions. — Quelles que fussent donc les combinaisons adoptées pour secourir la détresse du Trésor par une anticipation sur le produit de la future vente des biens ecclésiastiques, il importait avant tout que l'année 1790 vît le rétablissement de la perception normale des revenus publics. Tous les plans qui avaient été proposés reposaient sur cette espérance : tous les expédients imaginés ne l'avaient été que pour gagner le temps où cette perception serait rétablie. D'elle dépendaient le rétablissement du crédit public, le succès de la Constitution, l'affermissement de la Révolution ; sans elle, impossible de gagner, sans une effroyable catastrophe ou sans un lamentable gaspillage de ce qui devait être la dot de cette Constitution, le temps encore éloigné où l'on pourrait instituer un système fiscal conforme à l'esprit du nouveau régime. Que surtout le peuple ne prenne pas la mauvaise habitude de mépriser la loi et de s'affranchir de toute contribution aux charges publiques ! Les agitations, les mouvements impétueux auxquels il s'était abandonné étaient sans doute nécessaires pour renverser le despotisme : ils seraient funestes maintenant qu'il s'agissait de fonder la liberté ! En se dérobant plus longtemps à ses obligations envers l'Etat, qu'il prenne garde que la pénurie des finances, qui a tué la tyrannie, ne soit à son tour mortelle pour la Révolution ! C'est ce que lui répètent à l'envi ses représentants, les proclamations, les journaux, et les amis les plus chauds de cette Révolution sont ceux qui le crient le plus volontiers et le plus haut. « Sans revenus publics, dit Montesquiou

(29 octobre 1790), il ne peut y avoir ni gouvernement ni liberté. Le succès de la Révolution est intimement lié à la régularité des perceptions, et c'est par la fidélité avec laquelle on acquittera les charges publiques que se feront reconnaître désormais les bons citoyens, les vrais amis de la Constitution. » — « C'est à la perception exacte des impôts », est-il dit à la municipalité parisienne[1], « c'est à une soumission générale à la loi, qu'est attaché le sort de la Constitution... (Sinon) l'édifice élevé avec tant de gloire, mais avec tant de peine, s'écroulera de toutes parts. Nous n'aurons plus que les regrets d'une Révolution qui aura fait beaucoup de malheureux et qui ne nous offrira plus aucuns moyens, ou que des moyens éloignés, d'arriver au port... Mettez sous leurs yeux (des municipalités du royaume) les maux incalculables qui résulteraient de l'inexactitude ou du retard des contribuables ; peignez-leur avec énergie que c'est une soumission expresse à la loi qui nous fera trouver le bonheur dans la Constitution que nous avons désirée... Dites-leur qu'il faut, pour maintenir la liberté, des moyens différents de ceux qui ont servi pour la conquérir. » Même langage dans les Sociétés des Amis de la Constitution : « L'anarchie, suivie du despotisme ; les principes de la liberté méconnus ; la Constitution détruite, s'écroulant sur ses intrépides et infortunés défenseurs ; la révolte et la dissolution de l'armée... l'inévitable banqueroute entraînant toutes les fortunes particulières dans la ruine de la fortune publique, telles seraient les suites funestes non seulement du refus absolu de payer l'impôt et des coupables manœuvres qui auraient pour but de s'y soustraire, mais encore des indécises et négligentes lenteurs que les citoyens apporteraient à s'acquitter de ce devoir important et sacré[2]. » Une pétition ayant été adressée à la municipalité parisienne pour l'abolition des octrois, plusieurs sections protestent avec la plus grande vigueur et, chose nouvelle, prennent hautement parti pour le fisc contre les mécontents : « Déclamer contre les impôts », dit la section de la Halle au blé, « c'est armer le peuple contre eux et l'encourager à briser les canaux destinés à faire parvenir dans le Trésor public les moyens de maintenir la Constitution... Il n'y a pas de milieu, il faut ou que tous les Français paient leurs impôts ou qu'ils reprennent leurs fers... En exagérant la misère du peuple et en lui supposant un découragement qui n'existe pas, on relève les espérances des ennemis du bien public... Les bons citoyens ne peuvent trop s'empresser de déjouer des manœuvres aussi criminelles[3]. » Les orateurs de la droite modérée appellent également de tous leurs vœux le rétablissement des perceptions : « Décrétez les impôts », dira Malouet

1. 3 août 1790. S. Lacroix, *Actes de la Commune de Paris*, t. VI, p. 654.
2. Aulard, *Jacobins*, t. I, p. 338.
3. S. Lacroix, *Actes de la Commune de Paris*, t. VI, p. 727.

(17 septembre 1790), « assurez-en le paiement, car il est évident que si on ne paie pas les impôts, si les brigands, les incendiaires, tous les moteurs des troubles qui nous agitent et tous ceux qui y participent, sont plus forts que les lois, l'hypothèque de vos créanciers peut être rapidement consommée par les besoins publics... Tout périt si vous manquez de force ou les contribuables de volonté. » Quant au parti contre-révolutionnaire, assurément il verrait avec plaisir ce lamentable avortement ; mais comme, d'autre part, il est précisément le plus ardent à réclamer restauration du pouvoir exécutif et répression sévère des troubles, il se trouve qu'il préconise lui-même les mesures les plus propres à rendre un peu de force aux administrations défaillantes et à activer par là même la rentrée des impôts, compromise ou annihilée par leur impuissance ; et ainsi il y a unanimité singulière de tous les partis à défendre les intérêts du Trésor. Assemblée et ministres sont d'accord sur ce point. Le contrôleur général Lambert s'étant plaint dans un mémoire du 2 janvier 1790 du non rétablissement des barrières, de l'impuissance à laquelle étaient réduits les employés des fermes, du peu de concours qu'ils trouvaient auprès des municipalités, l'Assemblée recommande à celles-ci de prêter tout leur appui à la perception des impositions existantes tant qu'elles n'auront pas été remplacées. Par décret du 28 janvier, elle ordonne spécialement paiement de tous les droits d'aides, de tous les droits d'octroi, sauf suppression des privilèges personnels. Par un autre décret du 30 elle maintient pour l'année 1790 toute l'ancienne organisation préposée au recouvrement des impositions directes, collecteurs dans les paroisses, receveurs particuliers dans les élections, receveurs généraux dans les généralités[1] : administration à laquelle les départements non encore formés et non pourvus de tous leurs rouages n'auraient évidemment pu être substitués sans des perturbations déplorables. Nombre d'autres décrets suivront, locaux ou généraux, par lesquels l'Assemblée s'efforcera de lever les difficultés, de rappeler les contribuables au respect de leurs obligations, d'exciter le zèle des receveurs.

Le serment de la Fédération. — Que ces exhortations puissent ne pas être couronnées de succès, c'est ce que tout bon citoyen se refuse à admettre ; se pourrait-il que le peuple français fût assez aveuglé sur ses intérêts les plus graves pour se refuser aux sacrifices qu'exige de

1. Avec une différence importante toutefois ; jadis les receveurs, généraux ou particuliers, s'engageaient à verser, dans des délais donnés, une somme déterminée maintenant ils s'engageaient seulement à verser ce qu'ils recevraient. « Les recouvrements étaient si difficiles, dit un rapport du 3 vendémiaire an IV, les poursuites contre les redevables tellement dangereuses pour les percepteurs, que plusieurs receveurs particuliers refusèrent de souscrire des traités avec les receveurs généraux ; ils ne voulurent s'engager qu'à payer au fur et à mesure de leurs recouvrements. »

lui la conservation de la liberté reconquise ? Déplorant l'affreuse anarchie dans laquelle vient d'être plongé le royaume, un commissaire de la municipalité parisienne, dans un rapport du 31 janvier 1790 [1], se flatte qu'elle est désormais terminée, que la loi va reprendre son empire, que la sécurité des personnes et des propriétés va être rétablie, la perception des impositions assurée [1]. « Les ressorts du pouvoir exécutif étant successivement rétablis », écrit Ducloz-Dufrénoy [2], « le recouvrement des impôts se fera désormais avec exactitude. D'ailleurs, la nation a fait sur l'autel de la patrie, par ses représentants à la Fédération, le serment de payer les contributions publiques décrétées par l'Assemblée nationale et d'en protéger la perception ; la nation française ne se parjurera pas. Enfin, jusqu'à présent, le peuple avait supporté avec mécontentement les impositions publiques, et la fraude n'était point considérée comme un crime ; l'impôt était établi par la loi du plus fort ; la nation n'avait ni la preuve de l'emploi, ni celle de la nécessité : ainsi il était naturel de voir chaque jour l'adresse éluder la force. Mais cette facile morale ne pourra plus légitimer la fraude : c'est la nation qui décrétera désormais par ses représentants les contributions publiques, qui en appréciera la nécessité et qui se fera rendre compte de l'emploi... et tout citoyen... se fera un devoir de les payer avec une scrupuleuse exactitude. » Et ces illusions, à demi involontaires et à demi volontaires, persisteront longtemps, s'affirmeront mainte et mainte fois à la tribune, dans la presse, partout ; c'est un des lieux communs qui seront le plus fréquemment développés. Jusqu'au bout l'Assemblée, tant est grande sa candeur fiscale, n'arrivera pas à comprendre que « le citoyen n'acquitte pas avec plaisir à la patrie le tribut vraiment civique qu'il ne refusait qu'au despotisme et à la dilapidation. »

Oui certes, le peuple français, par l'organe de ses délégués, a pris à la Fédération, entre autres engagements solennels, celui de protéger la perception des contributions publiques — comme il a pris en même temps celui de protéger la libre circulation des grains et des subsistances ; mais quelle distance entre les mots et les choses, entre les formules et la réalité ! « Dans ces jours heureux », dit M. Jaurès, « une âme nouvelle fermenta sous l'enveloppe ancienne. » Hélas non ! De si brusques transformations ne sont guère du domaine de la réalité. Il a pu y avoir, en cette heure mémorable, oubli momentané des divisions et communion des âmes dans un même enthousiasme patriotique. Mais si la fraternité est sur les lèvres, l'âpre égoïsme subsiste au fond des cœurs. En particulier, chacun souhaite de se soustraire aux impôts, chacun ne veut de libre circulation que pour les grains dont il a besoin, pas pour ceux que d'autres attendent. La haine du fisc et la

1. Rapport de Farcot (AD IX, 496).
2. *Réflexions sur les causes du discrédit* (AD IX, 576) (1er août 1790).

terreur de la famine restent les passions maîtresses du Français de 1790 comme de celui de 1788, et au moment même où il promet, où l'on promet en son nom, de subvenir aux charges publiques et de sacrifier toutes les passions de clocher sur l'autel de la patrie, la masse du peuple ne songe qu'à éluder l'impôt par tous les moyens et à garder pour elle, à l'exclusion de ses compatriotes, tous les grains qui sont à sa portée[1]. Il a pu y avoir, sous la Révolution, une magnifique explosion de patriotisme ; mais jamais ce patriotisme ne prendra la forme fiscale. Bien au contraire ; et Carnot pourra dire, sans dépasser sensiblement la vérité, « que toutes les agitations du peuple, quelles qu'en soient les causes apparentes ou immédiates, n'ont jamais au fond qu'un seul but, celui de se délivrer du fardeau des impositions ». Ne plus payer d'impôts, tel est, pour lui, le but essentiel, l'intérêt primordial, le sens profond de la Révolution. Liberté et fiscalité sont pour lui choses qui s'excluent : où règne la seconde, il faut dire adieu à la première. Et s'il tient à celle-ci, c'est surtout parce qu'elle le garantit contre celle-là.

Retard des rôles. — Aussi l'Assemblée avait-elle commis une grave imprudence en décidant en principe, par son décret du 17 décembre [2], et contrairement à la pratique générale, l'imposition des biens dans la paroisse où ils étaient situés, sans qu'on eût fait, et sans qu'il fût d'ailleurs matériellement possible de faire, une redistribution des contingents paroissiaux proportionnelle à ce que l'application de cette règle pouvait faire perdre ou gagner à chaque localité ; car il eût fallu éviter, par-dessus tout, tout ce qui pouvait fournir un prétexte à l'inertie des contribuables. Toutes les habitudes prises s'en trouvaient bouleversées : des droits acquis, parfois très respectables, étaient gravement atteints ; une guerre acharnée était allumée entre les paroisses. Pas une qui ne se plaignît, qui ne déclarât perdre par cette méthode une bonne partie des fonds qui lui permettaient d'asseoir son contingent, qui ne protestât avoir son fardeau beaucoup plus augmenté par ce système que diminué par l'imposition des ci-devant privilégiés ; pas une qui ne fût en contestation avec les paroisses voisines sur ses limites. Les passions locales s'enflammèrent, parfois à un incroyable degré : l'âpre désir d'empiéter sur le domaine du voisin ou de se garer de ses empiétements probables conduisit à d'inextricables conflits. La première conséquence en fut un retard considérable dans la rédaction des rôles : ne sachant que faire et craignant, de quelque façon qu'elles agissent, de faire des mécontents et de s'attirer des procès, les muni-

1. En Anjou même — et c'est tout dire — quand les curés liront les décrets de l'Assemblée sur la libre circulation des grains à l'intérieur du royaume, « on les lapiderait presque en chaire » (lettre de Michel Boissier, du district de Segré, septembre 1790, D VI 38).

2. Cf. p. 36.

cipalités ne faisaient rien ; tout était bénéfice dans cette tactique expectante ; point de ressentiments à craindre et point d'impositions à payer. « On s'attend les uns les autres et rien n'avance...[1]. » « Les pauvres municipaux, qui n'ont pas de personnes assez instruites ou d'assez bonne foi pour les éclairer dans leur répartition, crainte de se compromettre, attendent patiemment que tout se concilie pour travailler à la répartition de l'impôt, et rien ne se fait [2]. » Toute la perception de l'impôt de 1790 en fut « embarrassée, contrariée, changée, modifiée ». Sur les 25.000 paroisses des ci-devant pays d'élections, 2518 seulement avaient achevé leurs rôles d'impositions ordinaires (nom nouveau donné à la taille et à la capitation) à la fin de mars, 6996 à la fin d'avril, 8770 le 10 mai, 18141 le 7 août. Et l'année pour la taille commençait en octobre ! Même pour les rôles de vingtièmes, œuvre d'une administration particulière et beaucoup mieux outillée, tout commence à péricliter : le travail tout nouveau des seconds cahiers (biens du domaine, biens ecclésiastiques, biens des princes et seigneurs ayant autrefois joui d'abonnements maintenant supprimés) est fort lent.

Incapacité des officiers municipaux. — A défaut même des difficultés si inopportunément soulevées par les décrets des 28 novembre et 17 décembre, des prescriptions irréalisables et des instructions contradictoires qui s'en étaient suivies, des nombreux retours en arrière auxquels il avait fallu se résigner, une cause plus générale eût suffi à elle seule pour retarder, dans des proportions jusqu'alors inconnues, l'expédition des rôles de 1790 : à savoir l'inexpérience, l'incapacité et aussi la mauvaise volonté des municipalités rurales qui entrèrent en fonctions vers les mois de février et de mars et qui se trouvèrent aussitôt aux prises avec quantité de besognes toutes nouvelles pour elles, parmi lesquelles l'établissement des impositions ordinaires, en attendant celui des impositions nouvelles qu'allait créer l'Assemblée, était la plus difficile, la plus désagréable, la plus dangereuse. Quelle terrible tâche pour ces campagnards aux bras robustes, mais aux cerveaux engourdis et à l'intelligence fruste, pour ces gens ne sachant, en majorité, ni lire ni écrire, que de saisir au passage le sens de ces décrets, de ces circulaires, aux mots abstraits et inconnus, que d'appliquer ces règlements obscurs, que de se débrouiller au milieu des interprétations diverses, des explications confuses, des menaces, des réclamations, des obsessions qui ne leur sont pas ménagées ! Au moins autrefois les collecteurs n'avaient-ils pas à se préoccuper de sortir de leur routine habituelle (et c'est précisément pour cette raison essentielle qu'avaient si peu réussi tous les efforts tentés au XVIIIe siècle pour l'amélioration

1. Lettre du maire de Saint-Hilaire, près Nogent-le-Rotrou, 10 mars 1790 (D VI 43).
2. Lettre écrite de Riom, 2 mars 1790 (D VI 47).

de la taille) et avaient-ils la ressource (d'ailleurs fâcheuse) de faire faire leur rôle par quelque scribe ou par un officier de l'élection ; mais les voici maintenant livrés à eux-mêmes et aux prises avec un travail beaucoup plus difficile que celui auquel leurs devanciers étaient accoutumés. « Nos législateurs ne se sont pas rappelé quelle espèce d'hommes habitait les campagnes », écrivait à l'Assemblée un correspondant fort clairvoyant [1] ; « il faut les voir de près pour les juger ; on est frappé de l'engourdissement de leur jugement et de leur stupide ignorance.... on ne voit que des machines... Confier à des gens si rustres la répartition de l'impôt, c'est les mettre à même de satisfaire leur animosité et de favoriser qui bon leur semble... ; c'est heurter les accents de la raison ; c'est accorder à des aveugles la conduite d'objets qui exigent des gens intègres et éclairés... » Eux-mêmes, d'ailleurs — car si les lumières leur manquaient il n'en était pas de même du bon sens — invoquaient au besoin leur propre incapacité pour être délivrés d'un travail qui leur pesait singulièrement. « La plupart des membres qui composent les municipalités des petits bourgs et villages de cette province », écrit la municipalité d'Annezai en Saintonge [2], « accoutumés à payer leurs impositions sous l'ancien régime sans trop savoir pourquoi, sont aujourd'hui naïfs en matière d'administration et souvent embarrassés pour l'application des décrets de l'Assemblée nationale. Ce manque de lumières, *qui est plus sensible dansnotre municipalité que dans aucune autre*, a retenu notre activité sur bien des points. »

Violences populaires contre les municipaux. — Ce n'est pas seulement l'embarras qui les arrête, c'est aussi la peur. L'agitation des esprits est extraordinaire : les populations sont violemment surexcitées contre les impôts royaux, aussi bien que contre les droits seigneuriaux ; elles sont imbues de l'idée qu'elles n'en doivent plus payer, et capables de tout si l'on prétend en exiger. A chaque instant des incidents surgissent, qui avertissent les municipaux du danger de vouloir faire exécuter les lois. A Clion (Indre), le 13 juin 1790 [3], les trois électeurs de la ocalité se mettant en route pour Châteauroux, une foule de paysans, rassemblés par la conviction que ces électeurs vont porter les rôles au chef-lieu, les arrête, crie qu'ils sont libres, qu'ils ne doivent plus rien, que c'est aux bourgeois maintenant à payer tout ; le maire est menacé de la potence ; injures et menaces sont prodiguées à la municipalité. « Si nous taxons les contribuables », écrit le 12 avril un maire des environs de Niort [4], « nous courons risque de nous faire assommer ; nous

1. Lettre du sieur de Prinville à l'Assemblée, 16 mars 1790 (D V 45).
2. 10 mars 1790 (D VI 24.)
3. D VI 34.
4. D VI 55.

pouvons nous tromper, on ne peut juger les facultés de personne, on ignore les charges, les revenus : la plupart se cachent et ne veulent pas paraître ce qu'ils sont ». A Azay-le-Rideau (Indre-et-Loire) [1], la mise à exécution du rôle des impositions ordinaires 1790, où la règle adoptée de l'imposition au lieu de la situation des biens a causé beaucoup d'augmentations et déçu beaucoup d'espérances, déchaîne une insurrection violente ; on menace les officiers municipaux de les pendre, de les décapiter, et les collecteurs de les traiter de même s'ils se présentent pour percevoir. La municipalité, épouvantée, sollicite instamment du département l'autorisation de refaire ce rôle, comme seul moyen de ramener les esprits à la tranquillité. En Auvergne les collecteurs, redoutant des vengeances, allèguent qu'ils ne sont pas les auteurs des rôles pour refuser de s'en charger ; ils disent ne pas savoir s'ils sont bien ou mal faits, et pour cette raison s'abstiennent [2]. Un jour, la municipalité d'Egliseneuve-de-Liard (Puy-de-Dôme) donne lecture publique du rôle ; elle a chargé quelques-uns de ses membres de faire aussitôt, très ostensiblement, quelques paiements, dans l'espoir que cet exemple sera suivi ; peine perdue ; les paysans crient tout d'une voix qu'ils n'auraient pas dû être taxés plus de 5 sols, qu'ils le savent de bonne part ; ils accablent d'injures les municipaux ; le maire et le procureur de la commune sont forcés de fuir, et les plus effrayantes menaces sont proférées à l'adresse de quiconque paiera ou voudra faire payer [3]. « La municipalité de cette ville », écrit la ville d'Hyères au comité des finances le 1er juillet 1790 [4], « se trouve sans force et sans autorité pour faire exécuter les décrets de l'Assemblée nationale, principalement ceux concernant les impositions. Les commissaires nommés pour dresser les rôles de la capitation n'ont trouvé aucune sûreté à se charger de cette opération essentielle. Nous nous sommes vus forcés de terminer nos opérations par la contrainte et par les menaces. Deux officiers municipaux ont été dans la dure nécessité de quitter les places auxquelles les vœux de leurs concitoyens les avaient appelés... » Voilà bien des raisons pour des officiers municipaux d'être prudents et de ne pas se presser.

Lenteur des paiements. — Que des contribuables aient devancé l'arrivée des rôles et voulu s'acquitter avant de savoir ce qu'ils auraient à payer, c'est ce qui, sans doute, ne s'est jamais vu ; c'est ce qui, en tout cas, ne se vit pas à ce moment de l'histoire, pas plus, d'ailleurs, que le moindre empressement de leur part à s'acquitter après

1. D VI 34.
2. Lettre de Riom (D VI 47).
3. Ibid. L'Assemblée rendit le 10 juillet un décret contre les gens mal intentionnés ayant persuadé aux habitants de cette paroisse qu'ils ne devaient pas payer plus de 5 sols de toutes tailles et impositions.
4. D VI 54.

achèvement de ces rôles. « Dans un moment, dit une instruction ministérielle de mars 1790, où des témoignages et des protestations de patriotisme et de dévouement au bien public se produisent sous les expressions du sentiment le plus vrai, ne peut-on point se flatter, ou plutôt ne doit-on pas espérer que tous les citoyens s'empresseront, aussitôt l'arrivée du rôle dans lequel ils sont cotisés, d'acquitter, pour les termes déjà écoulés, leurs contributions avec exactitude, et que dès lors l'accélération des paiements compensera, et au delà, le retard de l'époque où les perceptions auront commencé ? » La réalité fit promptement justice de cette nouvelle illusion. Si tardive que soit l'arrivée des rôles, les contribuables n'en mettent pas pour cela plus de hâte à s'acquitter, bien au contraire. Ils sont dûment avertis que les contraintes, dont l'approche seule les déterminait généralement à payer, ne sont pas à craindre d'ici longtemps : ils n'ignorent ni l'impuissance à laquelle sont réduits les receveurs, ni les inépuisables complaisances de l'Assemblée pour les résistances populaires. Ce n'aurait pas été de trop, cependant, pour vaincre la mauvaise volonté générale, que l'emploi de tous les moyens de coercition qui avaient à peine suffi à l'ancien régime quand il était dans toute sa force. Or, maintenant, dans le complet désarroi de toutes les autorités administratives ou judiciaires, toutes à la veille de la mort ou au lendemain de la naissance, ces moyens ont disparu ou sont employés en pure perte. Les collecteurs se dérobent ; les huissiers s'abstiennent, sachant trop qu'ils ne pourraient remplir leurs fonctions qu'au péril de leur vie[1] ; les receveurs répugnent d'ailleurs à les mettre en marche, crainte de frais entièrement inutiles ; les corps administratifs, issus de l'élection populaire, n'osent pas recourir envers leurs commettants à des mesures sévères. L'Assemblée, toute la première, toujours portée à prendre parti pour le contribuable contre le collecteur, a décrété fort imprudemment le 30 janvier que les poursuites ne pourront être exercées que sur le visa des futurs directoires de district, ce qui équivaut à paralyser le recouvrement jusqu'au jour, lointain encore, où ces districts seront constitués, et ce qui, surtout, a l'inconvénient de prouver de sa part une grande répugnance à maintenir les rigueurs d'autrefois, rigueurs indispensables cependant pour obtenir des contribuables qu'ils s'exécutent[2].

1. Lettre des receveurs particuliers des finances de l'ancienne élection de Bordeaux (Arch. Gironde L 889). — Lettre du ministre Tarbé au directoire de l'Aisne, F^7 3648[1] (juillet 1791).

2. De là, aussi, dans l'avenir, de graves difficultés provenant de la non concordance des ci-devant élections avec les districts, de sorte qu'un même receveur aura parfois affaire à quatre ou cinq districts pour poursuivre ses redevables. Un exemple frappant en fut cité au comité des finances pour le district de Langres : les paroisses appartenant à l'ancienne élection de cette ville se trouvaient réparties entre quatre départements et onze districts (D VI 18).

Il faut compter aussi avec les misères que le désordre général, le chômage, la cherté des blés, l'inquiétude universelle, la cessation des dépenses des classes autrefois riches ou aisées, ont multipliées partout. Le rétablissement de l'ordre espéré pour 1790 ne s'est nullement produit : les agitations populaires à propos des subsistances, des droits féodaux, ne perdent rien de leur intensité et s'étendent partout : Bretagne, Limousin, Périgord, Berry, Bourbonnais, Bourgogne, Forez, Touraine, Anjou, Saintonge, etc., etc., sont successivement ou simultanément gravement troublés. Plus de travail, plus de sécurité. Le peuple, encore grisé par la conquête de la liberté, n'est point revenu à la culture, à l'industrie, au commerce ; la crainte de ses violences entretient l'émigration, arrête les étrangers qui seraient disposés à venir dépenser leur or en France. Le non paiement des rentes, la disparition des droits féodaux ont anéanti beaucoup de revenus [1]. Ainsi à la mauvaise volonté trop fréquente des contribuables s'ajoute avec une fréquence au moins égale une impuissance très réelle. Certes, les campagnes ont beaucoup gagné à la suppression, de fait, des dîmes et des droits féodaux, mais elles ont aussi beaucoup perdu aux troubles, à l'impossibilité où se trouvent propriétaires ou fermiers de compter sur une vente normale de leurs récoltes, surtout de leurs récoltes en blé. Dans quantité de villes, l'affreuse détresse des classes laborieuses [2] a conduit à établir des taxes extraordinaires sur ceux de leurs habitants payant un certain minimum de capitation, pour le soulagement de leurs pauvres ou pour établissement d'ateliers de charité : Rouen (8 février), Langres, Poitiers (13 mars), Bourges (1er mai), Évreux, Noyon (17 mai), Albi (22 mai), Grenoble, Issoudun, Saint-Brieuc, et quantité d'autres villes sont dans ce cas ; très certainement ces taxes passent avant les impôts d'État et font à ceux-ci une dangereuse concurrence, et quand par hasard l'impôt se paye, son produit est arrêté au passage par quantité de dépenses extraordinaires nécessitées par la Révolution. Le retard des rôles a fait perdre les premiers mois de l'année, en général les plus fructueux, car dès qu'arrive juin l'approche des frais de la récolte empêche de rien tirer des campagnards. Il n'y a pas jusqu'à la vente des biens nationaux, faite à des conditions extraordinairement tentantes, qui ne soit une cause de stagnation pour le recouvrement des impôts : on s'abstient de payer pour conserver quelques disponibilités qui seront fort utiles

1. Le rapport de Tarbé, ministre des contributions publiques, du 19 septembre 1791, signale cette suppression illégale des cens, champarts et autres redevances seigneuriales comme une des principales causes de la non perception des impositions.

2. Misère telle que le contrôleur général Lambert, dans sa lettre du 27 novembre 1790 à l'Assemblée, « croit devoir épargner à sa sensibilité la lecture des nombreuses lettres qui la lui dépeignent de toutes les parties du royaume ».

lorsque le moment sera venu de prendre sa part de cette bonne aubaine[1]. Et pour toutes ces causes les recouvrements languissent.

Mollesse de la perception. — De cette stagnation, l'Assemblée, pleine de défiance vis-à-vis des receveurs, frappée de ce fait que ces officiers, appelés à disparaître bientôt[2], avaient intérêt à garder entre leurs mains le plus possible de la valeur de leur charge, eut toujours tendance à accuser leur négligence, ou leurs desseins contre-révolutionnaires, ou leur désir de retenir les deniers perçus pour être, en toute hypothèse, à l'abri d'une perte ou d'un remboursement en assignats. Elle accueillait avec une faveur évidente les dénonciations qui lui étaient faites à chaque instant d'actes de refus ou d'abstention de la part de percepteurs, de bonne volonté inutile de la part de contribuables : « Le peuple veut bien payer », disait Ch. de Lameth, « mais on le renvoie quand il se présente[3]. » « La négligence des receveurs généraux et particuliers est telle », disait Martineau[4], « que de riches particuliers de ma connaissance sont en arrière de trois années pour le paiement de leurs contributions ; quand ils se sont présentés pour les acquitter, on leur a dit qu'il n'y avait rien de pressé. Les personnes employées dans l'ancien régime veulent faire manquer la Constitution. » « Le ministre », disait Camus[5], « a souvent dénoncé les peuples, tandis que les receveurs généraux étaient peut-être seuls coupables. » La croyance était générale à une sorte de conspiration tramée parmi les officiers de l'ancienne finance pour faire avorter la Révolution par le déficit, et on légiférait plus volontiers contre le receveur, supposé, à tout le moins, trop indolent, que contre le contribuable réfractaire[6]. En réalité, il n'a pas été allégué de faits véritablement probants à l'appui de cette accusation[7] et Necker a été beaucoup plus dans le vrai en retournant

1. Un receveur du district de Bar-sur-Seine, signalant cette manœuvre (24 août D VI 22), demandait qu'on n'admît aux enchères que les personnes présentant quittance de toutes leurs impositions directes. L'idée était excellente ; le difficile était de la faire accepter à une Assemblée dominée par la peur de voir échouer les ventes, et trop disposée à sacrifier les intérêts du Trésor à ceux de sa popularité.

2. La suppression de leurs offices allait être prononcée par décret du 14 novembre 1790.

3. 15 avril, 5 novembre 1790, etc.

4. 4 août 1790.

5. 11 septembre 1790.

6. Décret du 1er juin ordonnant aux receveurs généraux des finances de fournir des états mensuels de leur recette, tant sur l'arriéré de 1789 et années antérieures que sur 1790 : décret du 13 juillet, etc., etc.

7. Le seul refus vraiment bien établi — je ne parle pas des nombreuses lettres où cette inculpation est lancée contre les receveurs, mais sans preuves — qu'on trouve dans les papiers du comité des finances est le suivant : le receveur de l'élection de Saint-Lô refusa un versement de 750 à valoir sur 1.170 dus par la paroisse de Saint

le reproche et en faisant grief à la Constituante d'avoir permis tacitement aux contribuables de se refuser aux demandes du fisc. Si les Constituants les plus mal disposés pour l'ancien personnel administratif avaient été jusqu'au fond des allégations produites contre lui, ils se seraient sans doute aperçus plus d'une fois qu'il y en avait, dans le nombre, de singulièrement fragiles. Combien de fois, par exemple, n'a-t-il pas dû arriver que des redevables ne faisaient des offres que parce que, faute de rôles, on était dans l'impossibilité de les recevoir, ou que des contribuables en retard sur 1789, 1788, faisaient pour 1790 des offres également inacceptables tant que les années antérieures n'étaient pas réglées[1] ? Un témoin oculaire assista un jour à Monfort-l'Amaury à la petite scène suivante, qu'on devine avoir bien pu être présentée à des députés prévenus comme un acte de refus coupable de la part de l'administration[2]. Un paysan arrive chez un receveur et offre un assignat de 200 livres pour payer une cote de 40, alors que l'article 7 du décret du 17 avril oblige le débiteur à faire l'appoint : ruse évidente, moins encore pour échanger un papier mauvais contre du bon argent que pour se donner l'air de vouloir s'acquitter sans en avoir nullement l'intention. Sur la réponse qu'il est impossible de lui rendre, notre homme sort en maugréant et s'en va aussitôt se mêler à un groupe de gens de campagne qu'on entend comploter de se prêter successivement cet assignat, de le porter à tour de rôle chez le receveur et de lasser si bien l'administration qu'elle soit obligée de faire remise des arrérages de la taille. C'est ainsi que le papier-monnaie, versé plus tard en abondance dans les caisses publiques quand il n'eut plus de valeur, servait à ne pas payer les impositions quand il en avait encore une assez grande. Ce n'était pas déjouer de semblables manœuvres que de décréter, comme le fit l'Assemblée le 12 septembre, interdiction à tous receveurs et collecteurs de refuser des assignats au pair, de faire aucune différence entre assignats et numéraire, et que d'*autoriser* les contribuables à se réunir entre eux pour acquitter au besoin plusieurs cotes avec un seul assignat. On pense si les taillables de Montfort-l'Amaury étaient disposés à faire

Pierre-d'Arthenay pour l'imposition des privilégiés de 1789 ; l'Assemblée rendit à ce propos un décret (5 novembre 1790) improuvant la conduite du receveur, mais reconnaissant néanmoins le droit pour les receveurs de refuser les acomptes inférieurs aux sommes que les collecteurs se seraient engagés à verser à chaque terme par des abonnements particuliers. — Un vicaire de Saint-Lô ayant pour ce fait dénoncé ce receveur comme « un ennemi de notre sainte Révolution » fut condamné par sentence de l'élection à des excuses et à 6.000 livres de dommages et intérêts (D VI 38).

1. Mémoire du sieur Decret, contrôleur principal des impositions de Paris, 20 août 1790.

2. Lettre du 23 novembre 1790 (D VI 1). — On sait que la plus petite coupure de l'assignat fut longtemps de 200 livres. Ce fut seulement un décret du 8 octobre qui abaissa la coupure minimum à 50 livres, et il fallut du temps pour qu'il fût exécuté.

usage de cette faculté d'association et si ce décret dut gêner beaucoup leur tactique.

Le contrôleur général Lambert, dans de nombreuses lettres (10, 18 août 1790, etc.), protestait vivement et avec un évident accent de vérité contre cette hypocrisie ou contre cette erreur d'attribuer à la pusillanimité ou à la connivence des receveurs ce qui était beaucoup plutôt le fait de l'abstention systématique des contribuables et des ménagements qu'on avait pour eux. « Réduit à voir journellement périr les revenus publics, à ne pouvoir employer, pour les conserver, aucun moyen que la mauvaise volonté... ne contrarie ou n'élude, à entendre encore imputer ce dépérissement à ceux qui ne soutiennent ce qui reste de ces revenus qu'à force de soins extraordinaires... je me dois à moi-même, je dois aux malheureux coopérateurs de l'administration de manifester les faits tels qu'ils sont... à l'Assemblée nationale elle-même, puisque c'est sur elle-même que, par un subterfuge qui semble concerté d'un bout du royaume à l'autre, les contribuables réfractaires rejettent leur résistance aux perceptions. Toute corporation de contribuables qui ne veut point se soumettre aux impositions envoie ou allègue avoir envoyé son adresse à l'Assemblée nationale, et de ce moment se croit dans un fort inaccessible aux poursuites, se croit en droit, s'il en était tenté, de les repousser par la force, dégagée de tous les décrets généraux précédemment rendus, se croit en mesure d'attendre avec tranquillité le décret particulier prétendu sollicité par elle, et tant que ce décret, vraisemblablement peu désiré, n'arrive pas, elle se maintient en jouissance d'une franchise entière. Les contribuables ont recours à l'assemblée pour n'en être pas écoutés. » Et le 27 novembre : « Des lettres multipliées, non seulement de percepteurs, mais de directoires de départements, m'ont attesté l'insuffisance de tous les moyens, l'opiniâtreté des résistances, la connivence de plusieurs municipalités composées souvent de contribuables fraudeurs, la faiblesse et quelquefois la mauvaise volonté déterminée des gardes nationales... » — « Il m'est revenu », écrit le même ministre[1], « de la part de plusieurs receveurs particuliers, des plaintes sur les menaces auxquelles les garnisaires étaient journellement exposés ; il paraît que ces menaces ont été telles, dans quelques endroits, que les porteurs de contraintes refusent de marcher, dans la crainte d'essuyer quelque mauvais traitement, même d'exposer leur vie. » — « Jamais », écrivait à l'Assemblée le receveur de Clermont en Beauvaisis pour protester contre les reproches adressés sans raison à ses collègues[2], « jamais les receveurs n'ont mis plus de zèle et d'activité pour remplir leurs engagements..., mais que peuvent produire aujourd'hui les

1. 16 novembre 1790 (Arch. Gironde, L 889).
2. 3 août 1790 (D VI 43).

moyens qu'ils emploient ?... Tant que le pouvoir exécutif ne sera pas mis en vigueur, qu'il n'y aura aucune peine contre ceux qui ne se soumettent pas à ce que la loi prescrit..., les deniers ne rentreront pas, les recouvrements languiront... Si un receveur envoie un garnisaire dans une paroisse, il ne s'y présente qu'en tremblant ; il n'ose parler ni agir, il n'y fait pas plus d'effet qu'un chien qui traverse en courant. Veut-on envoyer un huissier, il refuse ou ne veut aller qu'à grands frais ; il n'ose travailler, on le menace de le brancher, il tremble, il fuit, ainsi autant de frais inutiles. Les collecteurs... ont recours aux municipalités ; elles sont les premières à s'y opposer, étant elles-mêmes en retard, ou leurs parents, ou leurs amis, ou gens dont ils craignent les vengeances. Toutes les paroisses sont armées et l'on appréhende de se faire le plus petit ennemi... » Un jour, le receveur particulier de Saint-Quentin veut faire faire une saisie chez un collecteur ; à peine arrivé, l'huissier est accablé de menaces et d'injures par le commandant de la garde nationale de l'endroit : voyant sa vie en danger, il prend la fuite[1]. Aux portes mêmes de Paris, à Argenteuil, le porteur d'une contrainte envoyée par le receveur de l'élection de Paris est éconduit par le maire, qui déclare être du devoir de sa charge « de s'opposer à tous ces frais de garnison, à toutes ces vexations, suite odieuse de l'ancien régime », et, chose plus grave, quand ce fait a été dénoncé à l'Assemblée par le contrôleur général Lambert, le district de Saint-Germain-en-Laye déclare qu'il n'y a lieu à aucune inculpation contre le maire ; que la faute n'est pas à lui, mais à la surcharge des contribuables, à l'impatience avec laquelle le peuple supporte les droits dans l'attente où il est d'un nouvel ordre de choses, à la persuasion que ceux qui ne paieront pas auront cela de plus que ceux qui auront payé, aux exemples contagieux que plusieurs provinces ont donnés et qu'on se plaît encore à exagérer, au mépris où sont tombés les tribunaux anciens, à la non-existence des nouveaux, au défaut d'organisation de la force publique[2]. Bref, tout ce qui rendrait plus nécessaire une action énergique des autorités est précisément invoqué comme une excuse pour leur abdication ; comment une administration ainsi secondée pourrait-elle obtenir des résultats efficaces ?

Il y a eu des cas, cependant, où l'administration fut vraiment coupable de mollesse, et où les reproches adressés aux receveurs ne l'ont pas été sans fondement. Certains d'entre eux, candidats éventuels aux mêmes fonctions dans la future organisation administrative, tenaient surtout à se ménager les bonnes grâces des corps administratifs et des populations, qui disposeraient de leur sort, et ils savaient, ce que la Constituante a semblé plus d'une fois ignorer, que le meilleur moyen

1. F[7] 3648[1].
2. Délibération du 15 septembre (D VI 52).

d'obtenir les suffrages populaires, surtout en pareille matière, est plutôt de trahir son devoir que de le remplir avec zèle. « En cherchant à exciter mon émulation, écrit le 27 juillet 1790 le sieur d'Origny, receveur particulier à Bourges [1], vous n'avez sûrement pas observé que je suis sur le point de perdre mon état, et que si je désire être conservé, je ne puis l'être, à ce que l'on débite, qu'à la nomination de l'assemblée administrative du district. Cette position me met dans le cas de ménager la municipalité, les collecteurs et les redevables. Je considère, dès à présent, que les fonctions d'un receveur doivent être passives pour la poursuite des recouvrements et que la force coactive ne peut plus être mise entre leurs mains. J'ai les raisons les plus puissantes pour vous annoncer la nullité de mes fonctions relativement à la rentrée des impositions... » C'est ainsi que l'Assemblée était récompensée de sa manie de mettre l'élection partout, et de sa croyance naïve qu'elle désigne nécessairement les plus dignes.

Dernière cause, enfin, de dépérissement : sous l'ancien régime, la taille était solidaire, les décharges obtenues par un contribuable retombaient sur le reste de la paroisse, et le fisc ne devait rien perdre. Maintenant, avec la multitude des instructions et des circulaires que chacun entend à sa guise et où l'on trouve des arguments pour toutes les interprétations, avec les surcharges dont toutes les paroisses se plaignent par suite de la nouvelle méthode d'assiette des impositions ordinaires et dont beaucoup se plaignent avec raison, la coutume s'introduit peu à peu d'accorder des modérations sans aucun rejet sur les autres contribuables, en dépit des stipulations précises d'un décret du 20 mai, et d'énormes abus se produisent : « Si les diminutions et les décharges sont imputées sur l'impôt même », écrit le 4 décembre 1790 l'administration de la Seine-Inférieure au comité des finances [2], « il se trouvera réduit à rien. Non seulement les municipalités qui sont seules consultées sur ces réductions et décharges ne seront point intéressées à les contredire, mais les officiers municipaux auront pour objet de se soulager eux-mêmes et leurs habitants ; et de plus, ils verront encore ultérieurement dans ce moyen celui de faire diminuer à l'avenir la contribution de leur paroisse... Dans cet état de choses, les districts, aujourd'hui juges des réductions et décharges, ne pourront se défendre d'en prononcer une multitude. Et quand on connaîtra les facilités si grandes à faire admettre de semblables réclamations, à quel excès ne seront-elles pas portées !... L'impôt de 1790 n'est autre que celui des années précédentes ; il doit donc être garanti par les paroisses, sans qui il ne serait plus en effet le même impôt... »

Produit des impôts ordinaires. — Toutes ces causes concourant

1. D XXXIV 5.
2. D VI 51.

ensemble à empêcher ou à diminuer les rentrées, rien de plus désolant que les chiffres annoncés chaque jour des différents points du royaume : partout, au nord, à l'ouest, à l'est, au centre, au midi, même impuissance, ou même mauvaise volonté. Sur 4.743.000 livres dues par la ci-devant Lorraine, il n'est rentré au 31 juillet que 358.000 [1]. Vers la fin de l'année, la Loire-Inférieure a payé 522.924 sur 2.063.178 [2], le Lot-et-Garonne 830.000 sur 2.963.000 [3], le district de Bourges 114.000 sur 686.000, celui de Saint-Amand 39.000 sur 261.000 [4], le Gard 883.000 sur 2.333.000, etc., etc. Les impositions ordinaires de 1790 atteignaient un total d'environ 180 millions [5] : au 10 septembre, il n'en est encore rentré que 33, au 10 novembre, 49 1/2 [6] ; en mai 1791, plus de la moitié des impositions de 1790 sera encore due ; en septembre 1791, le ministre Tarbé constatera que plus de 43 millions 1/2 restent encore à recouvrer, rien que sur les ci-devant pays d'élections. Cependant, le 20 mai précédent, l'Assemblée s'était enfin décidée à édicter quelques mesures énergiques : obligation pour les directoires de district de viser dans les trois jours les contraintes à eux présentées par les receveurs, obligation pour les municipalités de donner aide et assistance aux porteurs de contraintes, sous peine de responsabilité solidaire, défense de payer aucun traitement sans justification de l'acquit des impositions 89 et 90 et des deux termes échus de la contribution patriotique, etc., etc. ; le tout, comme on voit, avec un médiocre succès. Autre chose, en effet, est édicter, autre chose faire exécuter. Comme toujours, le langage que l'on tient est irréprochable. « Que l'Assemblée nationale, disait le *Moniteur* du 15 septembre 1790, déploie toute sa force pour obliger les corps administratifs à faire leur devoir ; qu'elle se presse d'armer le pouvoir exécutif de toute la puissance de la loi, que les impôts décrétés soient arrachés à main armée, s'il le faut, des mains coupables qui les refusent, et que l'Assemblée nationale ne se laisse pas égarer par un faux sentiment de popularité. » Sages paroles, mais qu'aucun effet ne suivait. Et il faut toute la puissance d'illusion de Michelet pour écrire, comme il le fait dans son *Histoire de la Révolution* (I, 422), que « dans la détresse universelle, parmi plus d'une émeute contre les impôts indirects, l'impôt direct fut régulièrement et *religieusement* payé ».

1. D VI 7.

2. D VI 36 (à la date du 31 janvier 1791).

3. D VI 37. A noter que ce département redoit encore au 31 décembre 1790 800.000 sur ses impositions 1789.

4. D VI 9 (au 16 novembre 1790).

5. Taille, capitation et vingtièmes des ci-devant pays d'élections, 157 millions ; impositions des pays d'États, 24 1/2. — Il y avait en outre l'imposition représentative de la corvée, environ 20 millions, qui ne fut pas levée partout en 1790, les seconds cahiers des vingtièmes, qui ne furent pas non plus établis partout, et l'imposition des ci-devant privilégiés, environ 27 1/2.

6. D VI 9.

Impôt des ci-devant privilégiés. — Le mal dont dépérissent les impôts ordinaires n'épargne pas, bien entendu, les contributions extraordinaires appelées à se greffer sur ceux-ci. L'impôt supplétif des six derniers mois 1789, origine de ces longues altercations entre paroisses qui ont rendu si laborieuse la rédaction des rôles de 1790, est très loin de procurer des rentrées proportionnées à l'agitation qu'il excite. Parfois il fournit à de vieilles rancunes ou à de récentes convoitises un moyen d'écraser des maîtres longtemps redoutés et maintenant privés des moyens d'être redoutables, ou plutôt, car on sait que cette faute a été commise, de se décharger sur eux d'un fardeau dont il est fort agréable de pouvoir s'affranchir : ce calcul est quelquefois poussé jusqu'à l'absurde [1]. Mais, en général, les rôles des six derniers mois furent moins enflés par la passion politique, surtout quand le premier moment d'enthousiasme fut passé, que comprimés par des préoccupations anti-fiscales très faciles à comprendre, étant donnés les sentiments du temps.

Les privilégiés avaient pour se défendre un argument très fort, de nature à impressionner vivement des hommes chez qui la haine du fisc, dans ces premiers moments de la Révolution, était une passion beaucoup plus intense que les haines de classe. Ils n'avaient qu'à dire, et ils n'y manquèrent pas, qu'en les taxant avec rigueur on préparait à la paroisse une surcharge énorme, le jour, prochain sans doute, où les nouveaux impôts seraient mis en vigueur ; la prudence conseillait d'attendre ou, en tout cas, d'estimer très bas ; les surimposer serait, avant tout, rendre service à des voisins qui, plus prévoyants, n'auraient mis sur les leurs que des cotes modiques et se seraient ménagé l'utile réputation d'être pauvres. Le bénéfice des rôles supplétifs était attribué à la province et non à la paroisse ; à quoi bon courir le risque d'une augmentation considérable dans l'avenir pour un dégrèvement insignifiant dans le présent ? Tel fut le langage tenu partout et généralement avec succès. « Ce sophisme », écrivent des municipalités de l'Orne [2], « chatouillant l'intérêt personnel, étayé de l'ancien respect qu'on porte naturellement à ceux qu'on est habitué de révérer et de la juste frayeur d'être regardé comme mauvais citoyen, a presque généralement été accueilli dans les villes et les campagnes. Il a séduit jusqu'aux procureurs et aux juges des élections : les premiers ont

1. Cambes, près Bordeaux, qui payait 8.000 l. de taille, avait à l'en croire, les 7/8es de son territoire possédés par des ci-devant privilégiés, notamment par des bourgeois de Bordeaux. Au lieu d'en conclure que la quote-part de ces ex-privilégiés devait être des 7/8es de son imposition, elle émit la prétention outrecuidante qu'ils payassent 7 fois ce qu'elle payait elle-même, soit 56.000, ou 28.000 pour une demi-année. D'où cette conséquence que les gens de Cambes non seulement n'auraient plus rien à payer, mais encore auraient beaucoup à recevoir. (Lettre de la ville de Créon, 7 avril 1790, D. VI 31).

2. D VI 43.

refusé de rendre exécutoires des rôles dans lesquels on avait imposé les ci-devant privilégiés à leur taux juste et naturel, et les seconds, consultés, ont répondu que ce serait faire acte de mauvais citoyen. » « On a suggéré », écrit du Mans le futur conventionnel Philippeaux [1], officier municipal de cette ville, « qu'il serait d'une mauvaise politique de taxer les privilégiés en raison proportionnelle de leurs biens, que l'appât offert par l'Assemblée nationale était un piège adroit pour connaître les ressources de chaque paroisse et lui donner l'année prochaine autant d'impôts que monteraient les deux sommes réunies pour 1789 ; il est arrivé de là que presque partout une propriété de 2.000 livres a été taxée sur le pied de 500 ; la commission intermédiaire a fixé à 2 deniers pour livre, pour 89 et 90, la taille des ci-devant privilégiés, tandis que presque partout les cultivateurs la paient 2 et 3 sols. Voilà comme on traite le pauvre peuple, toujours victime de l'aristocratie, même quand elle est expirante. » En Périgord [2] « une infinité de paroisses se sont laissé séduire par ces raisonnements ; en conséquence, les unes ne les ont imposés qu'à la moitié de ce qu'ils devaient naturellement supporter, les autres le tiers, les autres le quart, les autres le sixième et les autres encore moins ». « Des insinuations perfides, artificieusement semées à l'avance », écrivent des membres du comité permanent de Vire [3], « ont séduit les paroisses de notre ressort... La masse entière de l'imposition des ci-devant privilégiés ne fournissant à l'Etat qu'une contribution devenue à peu près l'équivalent d'un zéro, tel est le tableau révoltant et fidèle des injustices que les rôles de supplément font commettre dans le pays qui nous entoure. »

De partout affluaient des plaintes semblables, attribuant tantôt à la séduction exercée par les ci-devant privilégiés, tantôt à la peur des municipalités de donner trop haute idée de leurs forces contributives, les très faibles taxations dont ils étaient l'objet. Et on ne peut pas dire que ce calcul ait été dénué de toute justesse : les rôles supplétifs entrèrent en ligne de compte quand il s'agit de procéder à la répartition entre les départements des contributions foncière et mobilière, et le manque de scrupule des municipalités ayant surchargé leurs ci-devant se trouva ainsi châtié à bref délai. On en vit même quelques-unes faire argument de la partialité et de l'injustice dont elles auraient été coupables et s'accuser, pour obtenir un dégrèvement, d'un tort qu'elles n'avaient peut-être pas eu. Réclamant en 1792 contre le chiffre de sa contribution foncière, le département de la Charente-Inférieure faisait valoir [4] à l'appui de sa prétention que dans la majeure partie

1. D VI 50.— Cf. *Feuilles d'histoire*, 1er avril 1914.
2. Lettre du notaire de Manzac (Dordogne) (D VI 53).
3. 9 décembre 1789 (D VI 24).
4. 12 janvier 1792 (AF III 219).

du département « cette imposition (le supplément des privilégiés) avait été faite sans mesure et avec cette passion d'un homme qui se venge sur ses oppresseurs des fers qu'il a rompus ».

Les rôles des six derniers mois 89, péniblement arrachés à des municipalités tiraillées entre des influences opposées et des instructions contradictoires, incapables, le plus souvent, de comprendre ce qu'on leur demandait [1], se firent attendre presque aussi longtemps que ceux des impositions ordinaires. Au 29 mai 1790, d'après les déclarations de Necker, 16,805 communautés les avaient dressés, faisant un total de 6.598.000 l. ; 24.364 étaient en retard. De ces communes retardataires, beaucoup traînèrent longtemps encore, beaucoup même n'aboutirent jamais. C'est, du plus au moins, l'histoire de toute la besogne fiscale que la Révolution s'obstinera à faire faire à des municipalités inaptes à ce travail, au lieu de la demander à des hommes du métier. Dans l'état des impositions dressé en 1791 pour servir de base à la répartition entre les départements des contributions foncière et mobilière, l'impôt supplétif de 1789 figure pour 13.755.355, soit 27.510.710 pour une année entière, sensiblement moins que les évaluations complaisantes, 30 à 32 millions, qu'on avait cru, plus d'une fois, pouvoir en faire. Quant au produit effectif, dont il est impossible de déterminer le chiffre, il fut certainement beaucoup moindre, étant diminué par les décharges et modérations qu'il fallut accorder aux ecclésiastiques en considération des décimes par eux payés en 1789, aux gentilshommes à cause de leur capitation de la même année, par l'émigration ou par la ruine de beaucoup des assujettis. De plus, les communes s'en emparèrent souvent comme de choses leur appartenant, bien qu'elles n'eussent en aucune façon le droit d'en disposer : elles allèrent au besoin jusqu'à empêcher les collecteurs de verser les fonds perçus dans les caisses des receveurs de district [2].

Impôt de remplacement des gabelles, des droits sur les cuirs, fers, savons, etc. — L'extrême difficulté de lever des impositions directes aurait dû avertir l'Assemblée de ne rien négliger pour assurer la perception des taxes indirectes subsistant encore. Mais l'animosité du public contre ces dernières continuait à se manifester avec une telle violence, et l'impossibilité de les lever était si évidente, qu'au moment même où la rédaction et le recouvrement des rôles 1790 se heurtaient aux difficultés que l'on sait, on se préparait à en faire dresser d'autres, de succès moins assuré encore, en remplacement de certains droits considérés comme particulièrement impopulaires ou comme particulièrement abusifs. Et c'était au nom de l'équilibre budgétaire qu'on

1. « Il est souvent difficile de se faire entendre et les instructions les plus claires ne sont pas saisies également », c'est le directoire du Gard.

2. Rapport du procureur général syndic de l'Aisne, novembre 1791.

adoptait l'idée de cette transformation, fatalement destinée à être une nouvelle cause de déficit ! « Les vues les plus grandes et les plus hardies, les pensées les plus profondes, les résolutions les plus sages », disait Dupont de Nemours le 11 mars au nom du comité des finances..., « ne paraîtraient aux yeux de l'histoire, et ne seraient trop réellement que des rêves philosophiques si l'équilibre entre les revenus et les dépenses... ordinaires, si l'établissement d'un excédent propre à satisfaire aux dépenses extraordinaires, si la formation d'un fonds progressif d'amortissement... ne replaçaient la nation française au rang qu'elle doit tenir en Europe, au premier rang entre les nations. C'était l'unique espoir des ennemis du nouvel empire français que de persuader que les finances étaient sans ressource pour cette année et ne laisseraient pas le temps d'attendre les utiles institutions réservées à l'année prochaine... Vous établirez un revenu public suffisant pour les dépenses et propre à déployer la puissance nationale, sans prodigalité, sans parcimonie, avec une mâle, une juste, une imposante dignité... Il est nécessaire que l'équilibre des revenus et des dépenses ordinaires de 1790 soit rétabli : il le sera..., à condition que les barrières de vos principales frontières puissent être relevées, la contrebande repoussée, le produit du tabac et les droits des traites soutenu, la perception des droits sur les boissons rétablie... » En dépit de ces exhortations pleines de justesse, ce que conseillait Dupont de Nemours, c'était en réalité un gros sacrifice sur les revenus publics : estimant à 63 millions, y compris les droits de traite qu'acquittaient les sels à destination des provinces franches ou rédimées, ce qu'avait rapporté la gabelle, il portait aux deux tiers de cette somme, 42 millions, ce qu'il fallait faire payer aux provinces qui l'avaient supportée, au moyen d'une imposition faite au marc la livre de toutes les autres impositions directes et indirectes conservées ; il pensait, d'ailleurs, que la vente au profit de l'État des sels emmagasinés par la ferme générale atténuerait le déficit résultant de cette substitution. Il demandait à une imposition semblable le remplacement des droits sur les cuirs, sur la fabrication des amidons, sur la marque des fers, sur les huiles et savons, qu'il condamnait tous avec une extrême sévérité : le peuple serait ainsi soulagé de 4 millions de procédures et de frais que lui coûtait la levée de ces droits vexatoires, l'État de 2 millions de frais de perception et de régie ; on pourrait, d'autre part, se procurer 3 millions par la suppression des abus qui s'étaient introduits en matière de franchise postale, et, avec quelques autres remaniements, regagner, à 2 millions près, le revenu que tirait l'Etat des gabelles et des droits de traite sur le sel ; soulagé comme il le serait des plus onéreuses parties de sa contribution, « ce serait calomnier le peuple que de croire qu'il se refuserait aux autres ». Ordinairement clairvoyant et sincère, Dupont de Nemours se faisait ici les illusions les plus singulières, et l'on ne peut voir sans

étonnement qu'il ait cru, ou voulu faire croire, à la possibilité de créer et d'obtenir dès le 1er avril des impositions nouvelles si compliquées, alors que les anciennes rencontraient une universelle résistance, alors qu'une longue interruption de paiement avait créé chez le peuple la persuasion que ces taxes odieuses étaient abolies sans retour, et non pas destinées à revivre sous un autre nom.

La discussion de ce projet, assez longue, car la question de l'impôt de remplacement suscitait bien des compétitions, signalée par de vigoureuses attaques de Cazalès contre le système des physiocrates, par sa remarquable apologie des impôts indirects « qui conviennent mieux à un peuple libre..., qui se plient à l'inégalité des fortunes, se perçoivent d'une manière simple, facile, journalière, et sans qu'on soit obligé de recourir à des contraintes toujours odieuses [1] », aboutit au vote des propositions, à peine légèrement modifiées, du comité des finances. Plusieurs lois des 21 et 22 mars supprimèrent, à partir du 1er avril — on sait qu'il y avait longtemps que les populations avaient devancé cette date — la gabelle et les autres droits visés dans le rapport de Dupont de Nemours. A la gabelle était substituée pour la présente année une contribution de 40 millions sur les pays de grande gabelle, de petite gabelle, de gabelles locales et de quart bouillon, en raison de la quantité de sel consommée dans chacun, par addition à toutes les impositions réelles et personnelles et aux droits de consommation dans les villes. Sur les pays exempts et rédimés, la contribution à lever, sur les mêmes bases, était de 2 millions. Une disposition d'application particulièrement difficile stipulait que ces deux contributions seraient levées dans le ressort de chaque grenier à partir du moment où il aurait été affranchi, en fait, du paiement de la gabelle. Une contribution semblable, de 1.500.000 livres, devait remplacer les droits sur les huiles et savons, une de 6 millions les droits sur les cuirs, une de 1 million le droit de marque des fers, une de 1 million les droits sur les amidons. Faculté était laissée aux villes d'acquitter leur quote-part soit par une addition de sous pour livre à leurs anciens octrois, soit par une augmentation de tarifs sur certains articles, soit par l'imposition de denrées jusqu'alors non imposées, soit par un accroissement d'impositions personnelles, soit par des impositions réelles « relatives aux loyers ou à quelques circonstances particulières ». En considération de ces soulagements, ordre était donné d'acquitter par tiers, dans les mois d'avril, mai et juin, les sommes restant dues

1. Cazalès aurait souhaité qu'on remplaçât la gabelle par une extension des droits de timbre ; Maury aurait préféré une taxe d'un sou par livre à la sortie des marais salants ; Malouet, une taxe modérée à la vente. Toutes ces propositions étaient discutables, mais chacune d'elles aurait mieux valu sans doute que l'impôt direct qu'on préféra et qui ne donna rien.

sur droits d'aides, d'acquitter exactement tous droits non supprimés par les décrets de l'Assemblée, de rapprocher le paiement des impôts arriérés.

Jamais, peut-être, lois ne furent aussi complètement violées que celles-là. Elles étaient, en elles-mêmes, inexécutables ou, du moins, inexécutables immédiatement, la répartition des taxes de remplacement exigeant, avant tout, un état de ce que chaque département, chaque district, consommait de sel sous l'ancien régime : état d'autant plus difficile à dresser que les nouvelles divisions territoriales ne correspondaient pas aux anciennes. Ce fut en effet seulement le 9 octobre que les contingents respectifs furent établis, avec les dates, variant depuis le 1er août 1789 jusqu'au 1er avril 1790, à partir desquelles le remplacement était dû. Elles se heurtaient par surcroît à une résistance passive insurmontable, car ce que voulaient les populations, ce n'était pas remplacement, mais abolition de la gabelle, qu'elles tenaient d'ailleurs pour déjà supprimée, et dans les lois de mars 1790 elles virent non une libération, mais une tentative de rétablissement d'un impôt particulièrement détesté. Rien de plus compliqué que ce marc la livre à ajouter à tous les rôles d'impositions, eux-mêmes, comme on sait, indéfiniment retardés ; rien de plus chimérique que cette prétention de faire rentrer tout l'arriéré dû sur les contributions par reconnaissance pour un prétendu cadeau qui était en réalité, aux yeux des intéressés, une odieuse surcharge. Aussi l'impôt de remplacement resta-t-il absolument lettre morte. Il devait se monter à environ 51 millions et demi : au 1er janvier 1792 il n'avait produit que 8.862, au 1er avril de la même année, que 284.617 l. [1]. De tous les avortements fiscaux de la Révolution — et ils sont singulièrement nombreux — il n'en existe pas de plus complet, de plus lamentable. Suprême humiliation pour cette taxe mal venue : ses auteurs eux-mêmes semblent l'avoir oubliée et souvent n'en parlent point quand, en 1791, ils s'évertuent à démontrer contre les critiques du côté droit que la Constituante a assuré l'équilibre du budget. Par décret du 17 prairial an II, la Convention abolira dédaigneusement cet impôt mort-né et imputera sur les contributions financière et mobilière les sommes qui auraient pu être payées à ce titre. Il est difficile d'imaginer une renonciation plus complète : c'est que jamais aussi n'avait été vu échec plus éclatant. Dupont de Nemours avait été décidément mauvais prophète. Son excuse était le goût prononcé de la Constituante pour les assertions optimistes : peut-être n'aurait-elle pas toléré d'autre langage : « Dans deux mois, je n'en saurais douter », s'écriait Montesquiou (30 mars 1790), « le brigandage aura un frein, la perception des contributions un appui... A partir du 1er avril, je ne vois

1. Rapport de Cambon sur l'état des finances au 1er avril 1792.

plus de perte à craindre sur la gabelle, parce que le remplacement commence ce jour-là et qu'il sera payé, non seulement avec facilité, mais avec plaisir. » On ne saurait surtout relire sans étonnement les déclamations de Rabaut Saint-Étienne (6 mars), persuadé, lui aussi, que le peuple ne demanderait pas mieux que de s'acquitter : « Peuple infortuné ! Bon peuple, qui savez aimer, servir obscurément et sans affectation votre patrie et votre roi ! On vous opprime quand vous courbez la tête ; on vous calomnie quand vous osez la relever ! » Aveuglement si étrange qu'on a quelque peine à ne pas le croire volontaire !

Non perception des impositions indirectes : tabac, octrois, traites. — Est-il besoin d'ajouter que les impôts indirects, si particulièrement impopulaires, ne trouvent pas plus de grâce devant le contribuable qui se sent le maître, et qui sait qu'on ne peut plus ou qu'on ne veut plus rien contre lui ? Ne parlons pas de la gabelle qui, condamnée, ou plutôt ayant depuis longtemps déjà cessé d'exister, tombe dans les quatre premiers mois 1790 au produit infime de 1.116.188. Mais les autres droits des fermes générales ne sont pas mieux traités : le tabac est l'objet d'une contrebande qui n'a même plus à prendre la peine de se cacher ; le faux tabac continue à se vendre ouvertement sur la place publique, à la porte des entrepôts et jusque chez les débitants eux-mêmes [1]. « Le public », représente un mémoire de la ferme générale [2], « regardant cet impôt comme au moment d'être supprimé ou totalement changé dans son régime, se livre à des spéculations sur des tabacs étrangers et sur ceux des ci-devant provinces d'Artois, de Hainaut et de Flandre, qui s'introduisent, se débitent et se consomment presque sans obstacles, en ce que les employés qui voudraient s'y opposer s'exposent à des dangers d'autant plus certains que les municipalités les mieux disposées dont ils requièrent le secours et la protection se refusent à ces réquisitions jusqu'à ce que l'Assemblée ait statué définitivement sur cet impôt. » Sur quarante-deux directions, trente en janvier 1790, trente-huit en mars, sont en perte relativement aux mêmes époques de 1789 : en avril, toutes le sont, et le déficit ne cesse de s'accroître avec le temps [3]. Pour les octrois de Paris (faisant partie, comme on sait, du bail de la ferme générale), la fraude, de tout temps considérable, prend une telle extension que la vente des marchandises introduites en contrebande et souvent même par force se fait ouvertement sur la voie publique : les ouvriers des ateliers de Paris, les ouvriers des campagnes, quittent leurs occupations pour se livrer à ce commerce criminel : doublement criminel, car ces marchandises de contrebande, notamment le sel et le tabac, sont souvent alté-

1. Lettre de l'entreposeur du tabac de Mondoubleau, 4 mars 1790 (D VI 36).
2. Mémoire des fermiers généraux pour résiliation de leur bail (D VI 15).
3. Lettre du contrôleur général Lambert, 17 août 1790.

rées et falsifiées au point d'être un péril pour la santé publique [1]. Après la destruction des barrières, en juillet 89, une procédure entamée par la Cour des aides, tardivement, le 24 février 1790, est éteinte par décret du 1er juillet, le comité des rapports représentant « que le peuple ne considérait les employés que comme des agents de perceptions arbitraires, de vexations dont il avait été trop longtemps la victime, qu'il était agité du besoin d'être libre, et que, s'il avait brûlé des barrières, de la même main il avait pris la Bastille et assuré la liberté ». Une telle indulgence a pour effet immanquable d'encourager les résistances : les nombreux décrets que rend l'Assemblée, sans les faire suivre d'ailleurs d'aucune sanction, pour inviter les populations à l'exact paiement des droits qui subsistent, restent sans effet, car on sent de sa part une inépuisable complaisance pour des délits qui sont à ses yeux une revanche presque légitime. « Après un tel régime », disait Montesquiou, « l'éclair de la liberté devait être le signal de la licence... Le peuple ne pouvait voir que des tyrans dans tous ceux qui exerçaient une autorité sur lui, parce que toutes les autorités l'avaient conduit à la misère et au désespoir ». Aussi quand les barrières sont rétablies à Paris en juin 1790, et que les commis réapparaissent à leur poste, rien d'étonnant à ce que la fraude prenne des proportions inusitées. Les traites, que tout le monde sait condamnées à l'intérieur du royaume, ne sont pas plus respectées, même aux frontières, où elles doivent être maintenues : la répression mollit, des complaisances fâcheuses sont assurées à certains coupables influents, les agents se découragent ; autrefois la contrebande exigeait 15 à 20 0/0 d'assurance pour introduire les denrées en fraude ; maintenant, l'impunité et la facilité du délit ont fait abaisser à 7 et même à 6 0/0 ce singulier tarif [2]. Tous ses droits réunis, la ferme générale réalise un produit de 18.745.486 livres pendant le premier tiers de l'année 1790 [3] ; or le produit net moyen devait être de 13 à 14 millions par mois. Dans le dernier trimestre de 1790 il tombe au chiffre infime de 8.600.000. Il fut dénoncé au comité des finances, le 22 février 1790, que certains officiers municipaux osaient excepter de leur serment de maintenir la Constitution les ordres que l'Assemblée pourrait donner pour la conservation des aides, gabelles et traites.

Régie des aides : insurrection générale. — C'est peut-être dans la régie des aides, déjà si éprouvée l'année précédente, que l'écroulement est le plus complet. Le foyer de résistance qui s'est allumé dans

1. Expressions d'une proclamation de la municipalité, du 6 mars 1790, pour faire cesser ces scandales (Lacroix, *Actes de la Commune de Paris*, 1re série, t. IV, p. 284).
2. Mémoire des agents et employés des traites de Septmoncel (Jura) à l'Assemblée nationale (D VI 35).
3. Lettre du contrôleur général Lambert à l'Assemblée, 1er juin 1790, avec les pièces justificatives (D IV 12).

la Picardie, l'impunité aidant, s'est propagé de la façon la plus inquiétante ; le refus de l'impôt a trouvé un avocat ardent dans la personne de Babeuf, le fameux Babeuf, qui, dans la région de Péronne et de Roye, prêche aux populations qu'il faut cesser le paiement des droits et au besoin opposer la force à la force qui tenterait de les rétablir, qu'un impôt non-proportionnel aux facultés des contribuables est un impôt illégal et illégitime, que si l'Assemblée nationale se rend oppressive il faut résister contre elle à l'oppression, que c'est un des droits de l'homme, et qu'au peuple seul appartient le veto. Babeuf est incarcéré à Paris, momentanément, par décret de la Cour des aides, après ces discours incendiaires [1], mais le mal est fait ; quantité d'apôtres rivalisent de zèle à propager cette agréable doctrine, à laquelle les fidèles, bien entendu, ne manquent pas. La suppression des aides, mise en chanson, est colportée à travers les villages, sans que les municipalités puissent ou veuillent s'y opposer. A Airaines, dans la Somme, le curé Marduel, maire de l'endroit, est à la tête du mouvement ; il fait si bien que les employés n'osent plus se montrer dans ce bourg et que la troupe de ligne qu'il a été question d'y envoyer n'en approche pas. Plus coupable encore, le curé de Longueval, lisant en chaire la pétition de Babeuf contre les impôts perçus sur les boissons, la fait suivre des excitations les plus criminelles, s'il faut ajouter foi à la plainte rendue contre lui par le procureur du roi du bailliage de Péronne : « Tuez, massacrez ces commis, mes très chers frères », aurait dit ce singulier ecclésiastique : « ne laissez jamais subsister pareils êtres, n'adhérez jamais à de pareils décrets, versez plutôt jusqu'à la dernière goutte de votre sang : je marcherai à votre tête... [2]. » Les cabaretiers et aubergistes de Roye signifient à l'Assemblée leur volonté inébranlable de ne plus subir les droits d'aides qu'ils déclarent proscrits par le décret du 7 octobre 1789 établissant l'égalité de tous les citoyens devant les contributions et charges publiques. « Nous périrons », disent-ils, « avant de nous plier à nourrir du fruit de nos travaux l'oisiveté révoltante de ces vampires du peuple... » Babeuf prête sa plume à leurs sommations menaçantes et à leurs protestations contre une délibération de la municipalité tendant au rétablissement de la perception [3] : « ... Il importe essentiellement à la tranquillité de tout le pays de ne point tenter, après huit mois de suspension, après huit mois pendant lesquels les hommes n'ont entendu

1. 3 novembre 1790. — Relâché, Babeuf continua à exciter les populations à l'insurrection, au partage des biens, et, par un arrêté fortement motivé du 14 avril 1791 (D XXIX 14), le directoire de la Somme pria et au besoin requit le tribunal du district de Montdidier de faire informer de ses propos séditieux et de le retenir en état d'arrestation pendant l'instruction.

2. Lettres du contrôleur général Lambert, 12 juillet, 23 octobre (D VI 8 et 12).

3. 1er mars 1790 (D VI 53).

proférer que les mots de liberté et de justice, de ne point tenter de faire revivre des objets qui excitent le soulèvement général... (Tout est à craindre) si vous ordonnez la reprise des fonctions de la gent maltôtière... ; on trouvera des gens outrés, enragés..., les citoyens feront couler le sang des citoyens... Ce n'est point notre cause particulière que nous défendons... Il importe très peu à un marchand de vin qu'on impose telle somme sur ce qui est contenu dans ses tonneaux ; il en est quitte pour avancer cette somme et la reprendre sur le public... Le public est le seul vraiment intéressé dans cette circonstance... Ne croyez pas ce que des méchants pourront vous insinuer, que nous sommes un peuple de rebelles. Nous ne sommes qu'un peuple de citoyens qui réclament vivement la possession... de justes lois... Voilà ce que disent les francs et généreux Picards : coupez, tranchez, rompez, brisez, ces maudites aides et gabelles ; demandez ensuite nos corps et nos biens pour le salut de l'État ; nous les sacrifions de la meilleure grâce du monde. » Bientôt toute perception cesse à Amiens, à Corbie, à Noyon, à Ham, à Soissons, etc. A Marle, les commis ont été prévenus de n'avoir à se présenter chez aucun redevable, sous peine de la vie ; des cordes sont toutes prêtes à cet effet dans les débits, et une armée populaire de 4 à 6.000 hommes, qui a mis de force à sa tête des maires, des officiers municipaux, même des membres du département, est là pour assurer le respect de cette consigne, en même temps qu'elle saccage les châteaux et force les seigneurs à donner quittance de leur droit de terrage.

Après la Picardie et le Soissonnais, la Flandre et le Hainaut, où les officiers municipaux sont contraints, sous les plus terribles menaces, de réduire le prix de la bière, au grand détriment des budgets municipaux, et où la sédition affiche si hautement son triomphe que des chefs du mouvement portent ouvertement et en grand apparat des médailles qui la relatent [1] ; l'Artois, où partout cesse la perception des droits d'octroi sur les eaux-de-vie, où le fermier de ces octrois est mis dans l'impossibilité de percevoir, et où les municipalités, favorisant la fraude ou craignant les fureurs populaires, affectent de ne rien savoir, s'absentent dans les moments difficiles et manœuvrent pour faire retomber sur les commis eux-mêmes la responsabilité de la non perception [2] ; la Normandie, où le commissaire des guerres Pomiès, envoyé

1. F^7 3683^5.

2. D VI 47. — Voici, par exemple, ce qui se passe à Montreuil un jour où la municipalité a promis de déployer des forces pour permettre le rétablissement de la perception : « Les officiers municipaux », écrit le directeur de Montreuil au comité des finances, « paraissent n'avoir fait qu'un simulacre pour nous leurrer et se mettre à l'abri des recherches ; ils ont affecté d'aller presque tous en campagne ce même jour, sans doute pour ne pas être témoins des scènes qu'ils prévoyaient... On prétend même, ce que je ne crois pas, qu'ils soudoyaient la populace pour qu'elle insultât les commis et se mutinât contre les perceptions... Les gens étaient armés de cannes

en mission dans la généralité de Caen pour décider les populations à subvenir aux besoins pressants du Trésor public, échoue de la manière la plus complète ; à Caen, la municipalité feint de douter de la légalité de sa mission et lui conseille de partir au plus vite ; à Bayeux, bouchers et cabaretiers se disent disposés à payer, mais seulement entre les mains de préposés de la ville, non entre celles des commis ; à Valognes, la municipalité relâche en sa présence des gens emprisonnés pour fraude [1] ; à Séez, une rébellion de la garde nationale force le receveur à quitter la ville [2]. A Ingrande, la saisie par les commis de bateaux et de marchandises appartenant à des mariniers de Chalonnes déchaîne une émeute terrible au cours de laquelle sont enlevés, avec les bateaux saisis, ceux qui servaient à la perception des droits, et le receveur des traites est forcé, sous les plus effrayantes menaces, de payer à la populace attroupée le prix de sa journée d'émeute [3] ; à Verdun, le 20 décembre 1789, on signifie aux commis que s'ils ont le front de vouloir empêcher le faux sel et le faux tabac d'entrer dans la ville, on leur coupera la tête ; un aubergiste, tirant un couteau de sa poche, crie à la populace d'égorger tous ces coquins-là et proteste qu'il ne quittera pas la place que tous les commis ne soient égorgés et éventrés [4] ; à Brie-Comte-Robert, où la municipalité voudrait faire son devoir, un intrigant, démagogue qui a su se faire un parti puissant, la dénonce comme asservie à l'aristocratie, empêche les commis de faire leurs vérifications, et les cabaretiers, voyant l'impunité avec laquelle chacun vend des boissons sans payer de droits, mettent bas leurs bouchons et profitent du même avantage [5] ; à Issoudun, vignerons, cabaretiers, aubergistes, tonneliers, empêchent les commis de percevoir, les contraignent à fuir ; la municipalité épouvantée refuse de faire agir la troupe et la non perception des droits servira de prétexte dans la région pour dire qu'on les croyait abolis [6]. A Béziers, en janvier 1790, trente-deux commis réfugiés dans l'hôtel de ville à la suite d'une saisie de faux sel sur des

et de bâtons, jurant, murmurant, faisant des huées terribles et menaçant de nous jeter à l'eau et de nous tuer... »

1. Mourlot, *Débuts de la Révolution dans la généralité de Caen*, p. 440.
2. Lettre de Lambert, 23 octobre.
3. *Ibid.*, 12 juillet.
4. D VI 41.
5. D XXIX 14.
6. Une lettre du directoire et du procureur syndic du district de Vierzon au comité des finances (9 septembre 1790, D VI 25) peut être citée comme un modèle de l'hypocrisie trop fréquente avec laquelle les autorités imputent la non-perception des droits à l'absence ou à la négligence des commis, qu'elles laisseraient insulter et assommer s'ils étaient là et voulaient s'acquitter de leurs fonctions : « Les citoyens sont remplis de patriotisme, nous sommes assurés que jamais ils n'ont opposé la moindre résistance à la perception d'aucun impôt ; les contraventions qu'ils se sont permises sont une suite de l'erreur où les a jetés le défaut d'exercice de ces droits qu'ils ont crus supprimés ; enfin, leur retard aux anciens débets vient de la négligence qu'on a mise dans le recouvrement, portée jusqu'à refuser les offres de quelques redevables... »

contrebandiers armés y sont assiégés par une populace irritée ; les municipaux restent inactifs ; M. de Baude, lieutenant-colonel du régiment de Médoc, qui n'a pas d'ordres, prend sur lui de tâcher de barrer l'entrée de l'hôtel de ville pour permettre à ces malheureux de fuir ; mais l'édifice est envahi et cinq d'entre eux sont massacrés avec de tels raffinements de cruauté que même en ce temps d'épouvantables crimes [1], l'horreur générale inspirée par celui-ci fait comprendre la nécessité de faire ou tout au moins de paraître faire quelque chose pour l'ordre public : et la Constituante vote alors une loi (23 février 1790) enjoignant aux officiers municipaux de proclamer la loi martiale en cas d'attroupements tumultueux mettant en danger la sûreté des personnes et des propriétés et la perception des impôts, et rendant les communes responsables des dommages provenant d'émeutes. En Roussillon, la rébellion contre la perception des droits est constante : les employés ont dû disparaître, les municipalités n'osent pas les rétablir, l'assemblée du district de Prades est forcée de se disperser, redoutant une insurrection de la garde nationale et de la populace du lieu [2]. A Saint-Étienne, le commis aux aides Berthéas, inutilement protégé contre la fureur du peuple par la garde nationale qui le mène en prison pour lui sauver la vie, y est rejoint par ses ennemis qui enfoncent la porte, le traînent dehors et l'assomment (4 août) [3] ; à Lyon, en juillet 1790, éclate une nouvelle émeute contre l'octroi aux cris de : point d'octrois, point de barrières, à bas les gapians ! Les barrières restent ouvertes les 8, 9 et 10 ; il entre sans payer une quantité énorme de denrées, toutes préparées pour saisir l'occasion et, quand enfin l'émeute est vaincue, grâce à un grand déploiement de troupes, les 26 et 27 juillet, rétablir les barrières est bien inutile : la ville est approvisionnée pour six mois ; on n'ose pas d'ailleurs publier ni faire afficher les décrets que l'Assemblée a rendus les 13 et 17 juillet pour l'exacte perception des octrois [4]. A Arles, où n'existait aucune imposition directe, la non perception de tous les droits fait que depuis la fin de 1789 jusqu'au 1er novembre 1791 pas un sou d'une imposition quelconque n'est payé [5] ; en Languedoc, le fermier de l'équivalent,

1. « Puisse-t-on oublier à jamais l'horrible scène des tourments qu'ils éprouvèrent ! L'histoire fidèle trouvera la postérité incrédule » (*Relation d'une partie des troubles de la France*, 1790 ; Bibl. nat., Lb[39] 4467).

2. Lettres de Ferrand, directeur des fermes à Narbonne, 24 octobre 1790, et de Lambert, 5 novembre (D VI 8).

3. « Les officiers municipaux (de Saint-Étienne) », écrit le 11 août l'intendant de Lyon (F[7] 3686 [6]), « me marquent que tout y est dans la plus parfaite anarchie, que leurs voix ne sont plus écoutées et qu'ils n'ont aucune force pour faire exécuter la loi. La majeure partie de la garde nationale a refusé le service. Les officiers municipaux ont la douleur d'entendre que l'on se propose d'immoler de nouvelles victimes et qu'il est impossible de fixer le terme où les excès s'arrêteront. »

4. Wahl, *Les Débuts de la Révolution à Lyon*, p. 178 et suiv.

5. Rapport, 6 février 1792, des commissaires civils Dufour, Jaubert et Debourges.

mis comme tous les autres fermiers du royaume dans l'impossibilité de percevoir les droits affermés, représente que les « avantages infinis que le peuple s'est promis de la sagesse des décrets de l'Assemblée l'ont enivré au point qu'il s'est cru permis de se soustraire à tout ce qui pouvait le grever ; il n'a pas réclamé contre l'impôt de l'équivalent parce qu'il le paye sans s'en apercevoir en achetant la denrée qui y est assujettie, mais les bouchers et les cabaretiers de qui il l'achète croient pouvoir se refuser de le payer, quoiqu'ils l'aient perçu dans l'augmentation du prix de cette même denrée, et cet esprit d'indépendance a forcément enrayé les recouvrements en suspendant les poursuites, qu'il est difficile et même dangereux de faire dans un moment où son ivresse met tout en fermentation » ; de fait, à Nîmes, la fraude se fait à main armée par les gardes nationaux eux-mêmes, « les plus insignes et les plus redoutables contrebandiers de profession de la ci-devant province [1] » ; à Anduze, chaque fois qu'il a été question de faire une saisie chez des fraudeurs, il a fallu céder aux craintes d'émeute, inspirées par le rassemblement des soldats nationaux ; à Uzès, « la troupe de ligne elle-même n'a pu, malgré son commandant, être empêchée de tenir une contre-boucherie dans les casernes » ; à Villeneuve-lez-Avignon, un placard est affiché défendant de payer l'équivalent sous peine d'être pendu, et la fuite seule peut sauver les commis de la fatale lanterne [2] ; et il en est de même dans tout le Languedoc. On n'en finirait pas, si l'on voulait citer tous les actes de violence et tous les actes de faiblesse, toutes les manœuvres, toutes les capitulations qui, d'un bout à l'autre du royaume, concourent à ce résultat identique : faire tomber en non-valeur des impôts que le peuple déteste, contre lesquels il a une revanche à prendre et qu'il ne veut plus souffrir, parce qu'il se sent le plus fort et qu'il entend jouir tout de suite de la liberté qu'on lui vante, de la manière qu'il la comprend. Sa hardiesse est parvenue à tel point qu'il ne se borne pas à refuser le paiement des droits existants ; il ne prétend rien moins, parfois, que se faire rembourser ceux qu'il a payés autrefois. Les tanneurs d'Espalion réclament des sommes qu'ils ont versées jadis pour des sols pour livre, et la municipalité d'Auch réclame remboursement de son abonnement pour les droits réservés en 1788 et 1789.

L'alcoolisme et la Révolution. — Une des conséquences de cette non perception des impôts et des droits seigneuriaux, comme des mouvements révolutionnaires, du chômage, des promenades de gardes nationales et des fréquentes réunions électorales [3], fut une augmentation

1. Lettre de Delevaigne, directeur de l'équivalent à Nîmes, 8 novembre 1790 (D VI 29). — L'équivalent était un droit perçu sur le vin et sur la viande.

2. Mémoire des arrière-sous-fermiers de l'équivalent dans partie de la généralité de Montpellier, 28 juillet 1790 (*Ibid.*).

3. « Les assemblées d'électeurs et primaires », écrit en décembre 1790 le directeur

considérable dans la consommation des boissons, notamment de l'eau-de-vie. On assista en Artois, en Flandre, en Picardie, en Bretagne, à un développement marqué de l'alcoolisme. « Depuis plus d'un an », écrit le 10 décembre 1790 la municipalité de Saint-Michel près Saint-Pol (Pas-de-Calais)[1], « il s'en est bu infiniment davantage qu'avant la Révolution ; le goût pour cette liqueur s'est propagé au point qu'il a gagné notre municipalité, qui n'en buvait pas avant cette époque. » Rien d'étonnant à cette progression : le prix a été fort inopportunément abaissé en Artois de 4 livres 4 sols à 3 livres dans les villes, de 3 livres à 2 livres 10 sols dans les campagnes, et surtout la contrebande se fait partout publiquement, ouvertement, au point que les fermiers, quoique forcés d'acheter plus cher parce qu'une hausse considérable s'est produite dans les pays de production, sont forcés de baisser encore leurs prix de vente pour ne pas voir leurs cantines entièrement désertées, et de subir une grosse perte pour n'en pas éprouver une plus grosse encore. De même en Bretagne : là, les troubles des États de 1788-1789 ayant empêché le renouvellement du bail des devoirs, ceux-ci ont été mis en régie ; on a en même temps mis un terme à la longue injustice qui faisait vendre 4 ou 4 livres 10 sols au commun peuple le pot d'eau-de-vie vendu 50 sols à la noblesse, au clergé, à la haute bourgeoisie et autres *provisionnaires*[2] ; mais cet abaissement des droits sur la consommation populaire est en lui-même fâcheux, et on n'a pas prévu, en le faisant, la hausse énorme qui va se produire sur l'eau-de-vie. On va donc forcer la régie à ne vendre que 50 sols ce qu'elle paye elle-même, au loin, au moins ce prix, plus les frais de transport, de manutention, les déchets, le coulage, etc. Impossible de cesser ce désastreux commerce : le peuple a pris goût à cette boisson, qui, mélangée d'eau, lui remplace le cidre, dont la récolte a manqué ; il ne souffre pas que les débits ne soient pas approvisionnés, et les commis, menacés de mort dans les autres provinces quand ils veulent faire leur métier, le sont en Bretagne s'ils ne le font pas ; d'ailleurs des gens avisés profitent des circonstances pour s'approvisionner à bon marché d'alcool qu'ils comptent bien revendre ensuite 4 et 5 livres. Aussi la demande est-elle abondante, exigeante, impérieuse, menaçante. « Si la populace qui nous invective et nous menace à chaque instant ne trouvait plus d'eau-de-vie », écrit le directeur de Vannes[3], « nous serions assaillis dans nos maisons. » « Me voilà », écrit de son côté son collègue de Saint-Brieuc, « dénué de toutes res-

des devoirs de Quimper, « ont occasionné une consommation extraordinaire que je n'ai pu prévoir » (D VI 29).

1. D VI 47.

2. On appelait de ce nom ceux qui faisaient — ou qui, par leurs ressources, auraient pu faire — un approvisionnement en gros.

3. D VI 36.

sources et exposé par là à la fureur du peuple déjà déchaîné contre la régie. » A la faveur de cet invraisemblable bon marché, la consommation de l'alcool fait en Bretagne des progrès considérables. Le débit, de près de 300.000 pots en moyenne, passe en 1790 à 13 ou 1.400.000[1]. Il est telle direction, comme celle de Paimbœuf, où la distribution d'eau-de-vie qui a été en moyenne de 573 pots pendant les huit premiers mois de 1787, 88 et 89, monte brusquement à 5.602, soit presque au décuple[2]. Trois pêcheurs en état d'ivresse s'étant noyés à Douarnenez, le département du Finistère prend le 5 août 1790 un arrêté interdisant dans diverses municipalités du district de Pontcroix la vente des eaux-de-vie et liqueurs fortes les dimanches et jours de fête et la vente d'aucune boisson pendant les offices et passé dix heures du soir, « afin de prévenir les excès et maux de tout genre qui sont la suite inévitable de l'intempérance avec laquelle les marins se livrent à l'usage de l'eau-de-vie et autres liqueurs fortes[3] » ; et le directoire du Morbihan, mieux inspiré encore, supplie instamment l'Assemblée de ne pas supprimer tout impôt sur les boissons, comme il en est question. « Le peuple », écrit-il[4], « dans l'étendue de nos cinq départements, est fortement adonné au vin ; en détruisant l'imposition, ce serait favoriser son penchant et alimenter la cause principale de sa misère. La diminution dans le prix des eaux-de-vie en est un exemple frappant ; nous voyons journellement avec douleur l'augmentation du débit entraîner sa ruine et le détriment de sa santé... La suppression ne serait propre qu'à nourrir un penchant nuisible à l'agriculture et à l'industrie, à corrompre les mœurs et à abréger la vie des citoyens. »

Ce qui est vrai en Bretagne est vrai aussi à Paris. On boit beaucoup plus dans cette ville depuis que les barrières ont été abattues un instant, en attendant qu'elles disparaissent tout à fait, et on y boit de plus en plus d'alcool ; il n'y a qu'à lire les rapports que Grivel et Siret consacrèrent un peu plus tard au maximum pour voir l'importance qu'ils attachent à l'approvisionnement de Paris en eau-de-vie « dont le peuple fait un si grand usage[5] ». Un des plus sûrs moyens de conquérir la popularité est d'abreuver copieusement le peuple, et le fameux brasseur Santerre a dû une notable partie de son action sur le faubourg Saint-Antoine au fait d'y avoir versé gratuitement des tonneaux et des tonneaux de bière. Débiteur envers le Trésor de 49.503 l. 16 s. de droits pour la bière qu'il a fabriquée en 1789-90 et les trois premiers

1. D VI 29.
2. D VI 36.
3. F[7] 3676[1].
4. 23 octobre 1790 (D VI 41). — J'ai traité plus au long ces différents points dans un article des *Feuilles d'histoire*, 1er mai 1914.
5. Rapport de Grivel, 23 nivôse an II (Caron, *Bulletin trimestriel de la Commission d'histoire économique de la Révolution*, 1907).

mois de 1791 [1], il allègue pour sa défense contre les réclamations des liquidateurs de la ferme générale qu'il n'a pas vendu la plus grande partie de cette bière, que sa maison était ouverte à tout venant, qu'on y distribuait de la bière gratuitement, qu'il en faisait porter chez les indigents, de même qu'aux corps de garde remplis de citoyens, sans en retirer aucun argent ; « et l'on conçoit facilement comment, dans un faubourg aussi vaste et aussi peuplé que celui de Saint-Antoine et dans un temps où le travail cessait et où les corps de garde étaient nécessairement très multipliés, la consommation de la bière de Santerre a dû être très considérable ». Nous le croyons sans peine, en effet. Et Santerre obtint facilement du Conseil exécutif provisoire remise des droits dont il était débiteur.

Les domaines et droits domaniaux. — Mis ainsi dans l'impossibilité de profiter des circonstances favorables, le Trésor subit au contraire tout le poids de celles qui sont défavorables ; c'est ainsi, par exemple, que, de même que les traites et les aides, les domaines et droits domaniaux éprouvent une diminution considérable. A la dévastation des forêts, à la cessation des tribunaux, à la non perception des droits seigneuriaux, s'ajoute la diminution et presque la disparition des mutations immobilières autres que les ventes de domaines nationaux, auxquelles des motifs très plausibles ont fait accorder des privilèges particuliers en fait de droits de contrôle : de sorte que cette source importante de revenus est presque entièrement tarie. Autre cause de dépérissement que nous avons déjà vue agir : les employés, pleins d'incertitude sur leur sort futur, ont en grand nombre brigué les fonctions électives dans les départements, districts et municipalités, et souvent avec succès, car ils étaient très loin de partager l'impopularité des commis des gabelles, des traites et des aides, frappés d'ailleurs d'inéligibilité. Pour se concilier les suffrages, ils ont évité de percevoir les droits à la rigueur ; et le directeur des domaines de Rennes demandait, dans l'intérêt du Trésor, qu'eux aussi fussent déclarés inéligibles [2]. Les intendants, juges des contestations en fait de matières domaniales, cessent leurs fonctions dans le courant de 1790 ; les tribunaux de district qui doivent leur succéder dans cette partie de leurs attributions n'étant pas encore constitués, cet interrègne a aussi pour conséquence une diminution sensible des produits ; les contribuables ne s'acquittent pas, sachant qu'on ne peut les contraindre, et les receveurs retiennent ou divertissent les deniers ; aussi le contrôleur général sollicitait-il instamment l'Assemblée de constituer

1. Conseil exécutif provisoire, 6 avril 1793 (Aulard, *Actes du Comité de Salut public*, t. III, p. 117). — Necker et Delessart étaient eux-mêmes intervenus précédemment en faveur de Santerre, en termes fort élogieux pour celui-ci.

2. Lettre du 9 novembre 1790 (D VI 33).

pour exercer cette juridiction un comité contentieux provisoire dans le sein de chaque directoire de département ; mais il n'obtint satisfaction que le 9 octobre 1790. Pour toutes ces raisons, le produit de la régie des domaines, encore de 15 à 16 millions par quartier en 88 et en 89, tombe à 12 pour le quartier de janvier 90, à 11 pour celui d'avril, à 5.600.000 pour celui de juillet, à 2.254.000 pour celui d'octobre[1].

Partout donc c'est le même désolant spectacle : impôts directs et indirects, impôts anciens et nouveaux, impôts forcés ou volontaires, tout est pareillement entraîné à la dérive. Le revenu public est anéanti. Tous les plans de finance qu'on a discutés, tous ceux qu'on a votés sont également vains, puisque tous reposent sur l'hypothèse d'un recouvrement satisfaisant des contributions ordinaires. Dans cette immense débâcle, il ne reste plus pour l'Etat d'autre moyen de vivre que de vivre sur son capital, et c'est à quoi il va s'employer assidûment. Heureux encore s'il avait su profiter de la preuve désormais faite que la mentalité des populations n'a nullement subi la transformation immédiate annoncée par de trop complaisants prophètes, qu'elles ne sont pas plus disposées à payer sous le nouveau régime que sous l'ancien, que les ménagements dont elles sont l'objet ont pour unique conséquence de leur rendre l'abstention ou la résistance plus facile ! Mais il y avait dans cette Assemblée un tel aveuglement qu'en dépit de l'expérience acquise, elle allait persister dans sa confiance naïve en la bonne volonté des contribuables et organiser en conséquence le nouveau système fiscal appelé à prendre la place de celui qui, en cette année 1790, achevait de disparaître.

1. AD IX 563.



CHAPITRE IV

EMBARRAS CROISSANTS EN 1790. — CRÉATION DES ASSIGNATS-MONNAIE PREMIÈRE LOI SUR LA VENTE DES BIENS NATIONAUX

Campagne contre la Caise d'escompte. — Vœux pour la création de papier-monnaie. — Projets d'économies. — Mémoire de Necker du 6 mars 1790. — L'Assemblée écarte les propositions de Necker. — Elle adopte celles de la municipalité de Paris. — Décrets d'avril 1790 : émission de 400 millions d'assignats-monnaie et dépossession du clergé. — Persistance des embarras. — Idée d'une aliénation plus vaste de biens nationaux. — Décret du 14 mai sur la vente des biens nationaux. — Résolution d'aliéner la totalité des biens nationaux.

Campagne contre la Caisse d'escompte. — En tout état de cause la non perception des impositions en 1790 aurait suffi pour réduire à néant la combinaison laborieuse adoptée le 19 décembre 1789. Mais il ne fut même pas nécessaire d'attendre si longtemps pour en constater l'insuffisance et l'insuccès. Comme tout ce qu'avait préconisé Necker depuis le début de la Révolution, emprunts, contribution patriotique, etc., etc., l'alliance nouvelle conclue entre le Trésor et la Caisse d'escompte, usée et impopulaire, ne répondait pas aux besoins de la situation. La province repoussait ses billets, dont le décret du 19 décembre semblait avoir voulu assurer la circulation dans toute la France, sans oser toutefois le dire expressément [1]. Paris, d'autre part, qui en était déjà encombré, se plaignait d'être menacé de l'être encore davantage. Le numéraire manquait : le malaise était général : un vif mouvement d'opinion se manifestait contre la Caisse, rendue responsable de la disparition des espèces et des progrès alarmants de la misère publique, notamment dans la capitale où négociants sans affaires, manufacturiers sans commandes, marchands sans débit, ouvriers sans travail, souffraient de plus en plus cruellement. Les districts de la ville prenaient des délibérations où les arrangements récents étaient jugés avec

1. D'après les déclarations de Dupont de Nemours, le 19 décembre 1789, la question avait été discutée entre les membres de la Commission des Dix, les administrateurs de la Caisse d'escompte et des banquiers, et le résultat de cette délibération avait été que mieux valait ne pas statuer et laisser agir les villes de commerce qui en demanderaient la circulation sur leur place.

sévérité. Les six grands corps de marchands de Paris adressaient à l'Assemblée le 10 janvier 1790 une supplique où ils exposaient « que tous les négociants et fournisseurs qui envoient à Paris des denrées ou des marchandises se plaignent de ce que leurs paiements ne se réalisent qu'en billets de Caisse ; que ces billets n'ayant point de cours forcé hors de la capitale ne peuvent être pour le commerce des provinces des effets négociables ; que par conséquent ces négociants ne peuvent plus acheter ni rapporter à Paris de nouvelles denrées, n'ayant reçu en paiement que des billets avec lesquels on ne peut solder le laboureur, ni le fournisseur, ni le manufacturier ; que bientôt Paris, dans cette disette absolue d'espèces, manquerait de subsistances ; qu'il était nécessaire d'imposer aux grandes villes la même obligation qu'à la capitale de prendre pour comptant les billets de Caisse ; et ils demandaient en conséquence l'obligation pour la Caisse de payer en écus, jusqu'au 1er juillet 1790, au moins 300.000 livres de billets par jour, et pour les principales villes du royaume de recevoir jusqu'à la même date tous les billets de la Caisse d'escompte et l'interdiction de vendre à bénéfice quelconque le numéraire contre des billets. La municipalité parisienne, émue des plaintes et des inquiétudes générales, nomma une commission qui, le 31 janvier 1790, conseilla, avec beaucoup de bon sens, de laisser là certains remèdes pires que le mal, tels que faculté de rechercher le numéraire dans les maisons particulières, émission de billets au-dessous de 200 livres [1], etc., etc. ; elle exprima le vœu que les billets de Caisse fussent acquittés dans les succursales que la Caisse elle-même créerait dans les principales villes du royaume. La campagne n'en continua pas moins, signalée surtout par les violentes attaques du banquier Kornmann, qui accusait la Caisse d'épuiser Paris d'espèces et de le mener à la ruine, d'avoir fait monter la prime de l'argent jusqu'à 4 0/0, bientôt sans doute jusqu'à 10 ou 20, et qui réclamait une liquidation immédiate comme une mesure nécessaire de salut public. Une seconde commission municipale fut nommée pour examiner ces allégations, et son rapport (15 février) en fit pleine justice : il reconnaissait les éminents services que la Caisse avait rendus, dans des circonstances difficiles, à la patrie et à la liberté, ceux qu'elle rendait encore, montrait qu'une liquidation immédiate ne pouvait être qu'une aventure infiniment dangereuse, qu'il fallait, avant de liquider, pouvoir retirer les 144 millions de billets alors en circulation, et trouver un autre moyen de procurer à Paris les 5 millions environ de numéraire qu'elle y versait mensuellement, à grand'peine et à grands frais, et sans lesquels les petits paiements seraient impossibles [2] : il

1. Les billets de la Caisse d'escompte étaient de 200, 300, 600 et 1000 livres ; ils différaient les uns des autres par la couleur des lettres (noires ou rouges), du papier (blanc, bleu ou vert), par l'existence ou par l'absence d'un encadrement.

2. Du 19 décembre au 15 mai la Caisse paya 23.487.900 livres en numéraire, soit à

fallait temporiser, substituer peu à peu l'assignat au billet, tâcher d'obtenir de la Caisse 2 millions et demi de plus de numéraire par mois, hâter les ventes de biens nationaux, rétablir la perception des impôts ; et la municipalité se rallia à ces prudentes conclusions (18 février). La Caisse d'escompte sortait donc encore une fois victorieuse de la campagne menée contre elle ; on ne pouvait pas, en effet, ne pas reconnaître le danger de se priver de son concours au milieu d'une crise si pénible, et il était difficile d'échapper au dilemme qu'elle opposait aux partisans de l'émission d'un autre papier-monnaie : ou l'assignat qu'on se propose de substituer au billet de caisse est en effet moins bon que lui, ou il est meilleur. S'il est moins bon, on commet une injustice en le rendant forcé ; s'il est meilleur, il sera préféré sans contrainte, et on n'a pas besoin d'employer la force [1]. — Irréfutable aussi était l'argumentation d'un de ses administrateurs, Pitra, qui demandait à ses détracteurs si c'était en discréditant la Caisse et ses billets que l'on rendrait moins coûteux leur échange, si c'était en faisant imprimer et crier dans les rues sa destruction que l'on ferait remplacer ses billets par des écus. Et la Caisse était la première à demander que ses opérations fussent surveillées par des commissaires, afin qu'il fût bien établi qu'elle n'avait pas mis en circulation une plus grande quantité de billets que celle prévue par le décret, qu'elle avait même évité d'en émettre autant qu'elle l'aurait pu, et que toute sa gestion était marquée au coin de la prudence la plus incontestable et du patriotisme le plus pur.

Vœux pour une création de papier-monnaie. — Tout cela était vrai : mais il n'était pas moins vrai que la déception et l'inquiétude étaient générales, et que l'opinion publique restait ardemment désireuse de sortir de cette pénible situation. Elle comprenait mal ce détour singulier par lequel l'Etat faisait émettre par une caisse particulière, au lieu de les émettre lui-même, des billets reposant en somme sur sa propre garantie ; cette création d'un papier limité à la capitale, alors que dans la France entière le défaut de numéraire rendait les transactions extrêmement difficiles ; cette opération hybride et mesquine qui ne fournissait pas assez aux besoins pressants du Trésor, et ne fournissait rien du tout à ceux de la société. Pourquoi ne pas créer 5 à 600 millions de papier-monnaie national, qui procurerait à l'Etat des ressources moins limitées, et en même temps ranimerait les affaires, activerait

peu près une moyenne mensuelle de 5 millions (Rapport de d'Allarde à l'Assemblée au nom du comité des finances, 29 mai 1790). Du 19 décembre au 29 mai ses paiements atteignirent 25.659.910. Elle achetait le numéraire 8, 10, et jusqu'à 16 0/0. Pour éviter une affluence excessive et des désordres, le lieutenant de maire désignait chaque jour les 500 numéros qui devaient être payés.

1. Mémoire de la Caisse d'escompte au comité des finances et à la municipalité parisienne (17 février 1790, AD IX 496).

le travail, faciliterait les paiements, donnerait à l'Assemblée tout le temps nécessaire pour établir les impositions nouvelles ? C'était de plus en plus la solution à laquelle on inclinait, tant était grand le mirage exercé par le papier-monnaie sur la plupart des esprits. « Aujourd'hui, disait-on, que nous avons un corps permanent et indépendant qui seul a le droit de porter des lois, nous sommes assurés que le papier-monnaie qu'il aurait créé serait contenu dans de justes bornes... que le législateur prenant des engagements au nom de la nation tiendrait ses engagements envers la nation... que l'hypothèque qui y serait affectée ne serait point appliquée à un autre emploi.... que les déprédations des deniers de l'Etat n'auront plus lieu, que la somme totale du papier-monnaie sera fidèlement appliquée aux besoins publics, pour le soulagement du peuple, et que nous n'aurons point à craindre les inconvénients si redoutés de sa trop grande affluence et de son discrédit[1]. » Bien au contraire il ranimerait la production et le commerce et donnerait à la France une nouvelle vie, rappellerait dans la circulation le numéraire métallique, qui maintenant était en stagnation, faute d'emploi. Et ainsi s'insinuait dans les esprits la théorie dangereuse de l'assignat bienfaisant, qui devait, à bref délai, induire la Constituante en de si fatales erreurs ; et les partisans de cette solution séduisante commençaient dès lors à dominer la voix de ceux qui s'efforçaient d'en faire toucher du doigt le danger[2], et qui disaient avec le clairvoyant et courageux Boislanbry : « Tout papier-monnaie tarit toutes les sources de la prospérité publique, décourage l'agriculture, frappe d'inertie les manufactures, embarrasse la circulation... dérange l'équilibre de toutes les relations avec les nations étrangères... Il a toujours été la ressource des charlatans en finance, des despotes ou des nations ignorantes.. On dit que les provinces en demandent : n'ont-elles pas, au contraire, repoussé la circulation de ces billets de caisse, qu'on a tenté à diverses reprises d'y introduire ? » Et il montrait précisément dans l'excès de ces billets la grande cause de la disparition du numéraire, qui achèverait de se cacher entièrement si la masse du papier s'accroissait.

Projets d'économies. — En attendant que s'ouvrît ce grand débat, toutes les discussions financières auxquelles s'attardait l'Assemblée n'avaient, en réalité, qu'une faible importance. Le 29 janvier M. de Montesquiou donna au nom du comité des finances un aperçu du chiffre total de la dépense annuelle, 531.533.000, dont 241.918.000 pour le service de la dette, 289.615.000 pour les services ministériels, et sur ces derniers il laissait entrevoir la possibilité de 60.902.634 d'économie, plus 35.418.166 de dépenses à rejeter du budget de l'Etat sur

1. Discussion sur le papier-monnaie (26 janvier 1790) (L b[39] 2853).
2. Boislandry, Observations sur les dangers du papier-monnaie (L b[39] 2857).

ceux des départements. De ces économies la principale, 15 millions, portait sur les dépenses de la guerre par la réduction de l'effectif de 162.000 hommes à 142.000,« la politique de la France ne devant point être de chercher à augmenter ses possessions » et « le système destructeur des conquêtes rendant les rois guerriers un fléau funeste pour l'empire soumis à leur administration[1] ». Deux mois et demi auparavant le même Montesquiou avait porté à 119 millions le chiffre des économies possibles, dont 20 millions pour la guerre, et le seul rapprochement de ces chiffres suffit pour montrer à quel point toutes ces évaluations étaient fragiles et hasardées. L'Assemblée n'en vota pas moins (26 février), conformément aux propositions de son comité des finances, une réduction de 60 millions, à partir du 1er avril, sur 37 chapitres de dépense, et ordonna que le tableau des besoins de l'année 1790 et des fonds qui y étaient destinés fût mis incessamment sous ses yeux par le ministre des finances, par qui elle n'entendait pas être dirigée, mais par qui elle sentait aussi le besoin d'être informée, et qu'elle trouvait tantôt trop envahissant, et tantôt trop obstiné à rester à l'écart. Quelque optimiste qu'il fût par tempérament, et tout en prédisant un équilibre certain, pour 1791, entre la recette et la dépense, Montesquiou reconnaissait que la situation méritait la plus sérieuse attention : « Votre comité a pris pour base de ses calculs un état ordinaire et habituel d'ordre et de calme, et, pour terme de comparaison, la somme des recettes portées au compte du premier ministre des finances. Nous sommes partis de l'hypothèse que nous pouvions compter sur le revenu dont le gouvernement était en possession au moment où l'un de vos plus importants décrets a transformé la dette royale en dette nationale, et ordonné la perception de tous les anciens impôts. Vous êtes fort loin de cette position, il ne faut pas vous le dissimuler... Il est constaté que depuis cette époque les événements ont accru les dépenses et diminué les recettes... Rien n'est plus pressant que de faire cesser un état de choses qui anéantit le crédit public... et qui nourrit des inquiétudes dangereuses pour la liberté et la Constitution. » C'était avouer le caractère vague et purement théorique des recettes espérées et des réductions prévues. Cependant il importait par-dessus tout de se débarrasser, dès cette année, de tout l'arriéré : « L'année 1790 est placée entre l'ancienne administration qui anticipait sur toutes les recettes et la nouvelle qui repousse toute anticipation ; ainsi elle doit à la fois faire face à ses propres besoins et à ceux qui naissent des abus antérieurs ; il lui faudrait la réunion de tous les moyens extraordinaires possibles, et elle aura à peine ceux qui se rencontrent dans les années les plus communes, jusqu'à ce que vous ayez fixé la véritable étendue et constaté la solidité des ressources que vous avez résolu d'y appliquer.

1. Rapport du marquis de Bouthillier (29 janvier).

Voilà la cause du discrédit général dont on se plaint... La France est hors de péril si vous pouvez assurer le service de cette année. » Quant à l'année 1791, toute crainte devait être bannie des esprits. « Il faudrait admettre l'absurde proposition de la dissolution entière du corps politique pour douter à cette époque du rétablissement de l'ordre dans le royaume et de l'action qu'aura la force publique soutenue de la réunion de toutes les volontés. Alors, sans doute, des revenus bien liquides suffiront à toutes nos dépenses. » Lebrun, Dupont de Nemours, plus catégoriques, avertissaient l'Assemblée (6 février) que la situation des finances était plus affreuse que jamais, qu'il n'en avait pas fallu davantage pour détruire bien des empires, que chaque jour accroissait le vide du Trésor ; quoi qu'on fît, après les retranchements les plus rigoureux, 450 millions de revenu effectif seraient toujours nécessaires, et pour obtenir ces 450 millions, il était indispensable de protéger les revenus existant encore, de remplacer ceux qui avaient disparu ; non moins urgente était la nécessité de fixer l'étendue des besoins du culte, afin de connaître la ressource exacte à tirer des biens du clergé. « Songeons aux finances, disait Malouet (11 février) : c'est de votre travail sur cet objet que dépend la tranquillité publique, le retour de l'ordre et du crédit. Songeons que ce travail est le plus important de nos devoirs, et ajournons toute autre discussion. » On n'y songeait malheureusement pas assez. Cependant la réduction des couvents (5 février), la suppression des vœux solennels et la liberté accordée aux religieux [1] de rentrer dans le monde, étaient des pas importants de faits vers la disponibilité de quantité d'immeubles ecclésiastiques ; la fixation des pensions attribuées aux religieux [2], quoique le chiffre total en restât encore forcément indéterminé, était une nouvelle étape dans la même voie.

Mémoire de Necker du 6 mars 1790. — Mais tout cela n'intéressait que l'avenir, et c'était le présent qui était le plus inquiétant. Le tableau demandé par l'Assemblée à Necker, et qui lui fut communiqué le 6 mars, était aussi alarmant que possible. Pour les deux premiers mois de 1790 le déficit se montait déjà à 58 millions ; il y avait 41 millions d'insuffisance dans la recette, 17 millions de dépenses extraordinaires pour les grains, et en outre « un vide momentané par l'effet du retard des rôles de la taille et de la capitation ». Pour l'année entière il fallait prévoir non plus 80 millions, mais 294, de besoins extraordinaires : 47 millions de déficit ordinaire pour les dix derniers mois, 214 d'anti-

1. Déjà avait été tari le recrutement par un décret du 28 octobre 1789 suspendant provisoirement l'émission des vœux solennels.

2. Les chiffres variaient, selon l'âge, de 700 à 1.000 l. pour les religieux mendiants, de 900 à 1.200 pour les non-mendiants (20 février). Il n'était pas encore question des religieuses.

cipations, 60 de dépenses extraordinaires, 60, au moins, de moins-value sur les impositions, 3 millions pour le service de l'emprunt de 1789; encore était-ce à condition que le recouvrement de l'impôt se fît normalement. « Il fallait ou s'abattre sous le poids des difficultés, ce que vous ne ferez sûrement pas, ou accepter un remède expéditif et général, tel qu'une émission immodérée de billets d'Etat, ou (parti bien préférable) recourir à des moyens divers en suivant un plan de conciliation, d'arrangement, de mitigation, qui pût faire arriver sans trop de trouble à l'époque peu éloignée du rétablissement de l'ordre dans les finances. » Ces moyens étaient les suivants : 30 millions de réduction de dépenses, chiffre que Necker ne croyait pas possible de dépasser (alors que l'Assemblée venait d'en voter 60) : renouvellement d'anticipations pour 60 millions (renouvellement que l'Assemblée venait de proscrire), 30 à tirer de la contribution patriotique, 36 d'un nouvel emprunt, 36 de l'ajournement à 1791 de certains paiements, 28 de la Caisse d'escompte, 50 du paiement des rentes, partiellement, en effets à 5 0/0, prompt paiement de 15 millions par les receveurs généraux au moyen du secours que la contribution des ex-privilégiés devait procurer aux taillables, 9 millions de bonification sur les vingtièmes par le fait des seconds cahiers et de la suppression des abonnements, etc., etc. : moyens qu'il avouait lui-même « susceptibles de beaucoup de variations » et qui l'étaient en effet, encore plus qu'il ne le disait. Il n'en voulait point d'autres : toujours fidèle à sa méthode préférée, il entendait « employer des ménagements journaliers, combattre séparément chaque difficulté, entrer pour ainsi dire en composition avec chaque obstacle, user avec patience d'une grande diversité de moyens, afin qu'aucun ne fût exagéré et ne pesât trop fortement sur aucune classe de citoyens ». Il repoussait donc l'idée d'une création de papier-monnaie suffisante pour faire face aux besoins de l'année, et exprimait à à ce sujet des craintes prophétiques : « Il y a en ce moment 160 millions de billets de la Caisse d'escompte en circulation, et on aspire avec raison à leur diminution. Une somme de 2 à 300 millions, jointe à celle de 160, présente un total effrayant. L'Assemblée nationale a bien décrété que l'on réaliserait pour 400 millions de biens domaniaux et ecclésiastiques, mais on attend leur désignation, on attend de connaître l'époque des ventes, on attend de juger de l'empressement et du nombre des acheteurs ; enfin la confiance qui est applicable à une certaine somme ne l'est pas à une autre, et en toutes choses une juste mesure est la plus indispensable des conditions...On croit lever toutes les difficultés en demandant que les nouveaux billets d'Etat soient admis légalement dans tout le royaume comme les billets de caisse le sont dans Paris ; mais... je ne sais jusqu'à quel point l'autorité de l'Assemblée nationale serait suffisante pour une si vaste disposition... Les résistances qu'elle éprouve quand elle veut exiger les sacrifices d'intérêts

personnels les plus raisonnables la rendraient sûrement circonspecte quand il s'agirait d'une loi aussi multipliée dans ses ramifications. L'introduction du papier-monnaie dans l'universalité du royaume n'aurait peut-être toute sa force qu'à l'égard des receveurs des droits et impôts, et alors le Trésor public se trouverait absolument privé de la partie de numéraire effectif dont il a besoin pour la solde des troupes et pour les différents achats et marchés libres auxquels on n'est pas toujours le maître de pourvoir avec du papier. » Necker insistait enfin sur la nécessité de créer dans le sein de l'Assemblée un bureau de trésorerie qui partageât avec lui l'écrasante responsabilité de l'administration des finances, qui fût même à l'avenir le seul ministre du roi pour le département du Trésor public, qui fît prévaloir une direction unique au lieu des vues parfois divergentes des divers comités de l'Assemblée. « Ce bureau de trésorerie, composé de députés à l'Assemblée nationale, sera considéré comme le point de réunion entre l'administration et la législation des finances, et un tel accord est si nécessaire que dans les pays étrangers on s'étonne qu'à la suite de nos événements la machine des finances puisse marcher encore, lorsque son administration est absolument séparée de l'Assemblée où l'on fixe, où l'on détermine toutes les délibérations qui l'intéressent. Et l'on comprendra plus difficilement encore comment le ministre qui régit la finance est celui qui, pour le bien public, sollicite l'abdication d'une partie essentielle de son pouvoir et la perte de la considération qui s'y réunit, tandis que l'Assemblée nationale refuserait de participer à cette concession par l'admission de ses députés dans le bureau de trésorerie...On ne peut pas réparer les inconvénients qui sont résultés, dans le cours de votre session, de la séparation absolue de l'administration et de la législation des finances, et ce serait vous affliger inutilement que de vous en présenter le tableau, mais puisqu'il s'offre un moyen naturel de prévenir la continuation de ces inconvénients par la formation d'un bureau actif de trésorerie, vous ne pouvez pas vous opposer à cet établissement par la crainte vague et chimérique de l'esprit ministériel que pourraient revêtir ceux qui parmi vous seraient appelés par le roi à remplir ces fonctions. Si l'institution dont je vous entretiens eût eu lieu depuis un certain temps, vous auriez vraisemblablement évité quelques erreurs relatives aux finances. »

De toutes ces propositions, il n'en était peut-être pas une qui ne froissât gravement l'Assemblée. Elle était possédée du désir de faire grand, et on lui proposait de mesquines combinaisons ; elle désirait du papier-monnaie et on le lui déconseillait ; on lui parlait des fautes qu'elle avait commises, et elle n'aimait pas qu'on lui fît la leçon. Surtout elle répugnait profondément à cette idée de collaboration que le ministre lui proposait. Son idéal était toujours une séparation absolue entre les pouvoirs : elle venait de renouveler le 26 janvier son fameux

vote du 7 novembre qui interdisait à ses membres d'accepter aucune place dépendante du pouvoir exécutif et elle était d'autant moins disposée à se dédire qu'elle redoutait de partager l'impopularité croissante du ministre des finances si elle semblait associée, si peu que ce fût, à cette administration. Aussi fit-elle fort mauvais accueil au mémoire de Necker. Le comité des finances, particulièrement atteint par les observations et les propositions du ministre, contesta, par l'organe de Montesquiou (12 mars), les chiffres que Necker avait avancés ; il limitait à 30 millions, au lieu de 60, la moins-value à prévoir sur les impositions, sous prétexte qu'il fallait espérer beaucoup des décrets de l'Assemblée et de la constitution des administrations de départements pour rétablir les perceptions ; il gonflait jusqu'à 120 millions le rendement probable de la patriotique, il escomptait le complément de l'emprunt de 80 millions de septembre 1789, etc., etc.; il arrivait ainsi à réduire à 132 millions,au lieu de 294, le déficit de 1790 et proposait de les demander, ainsi que la somme nécessaire pour retirer les billets de la Caisse d'escompte, à une émission d'assignats-monnaie : « Il s'agit de décider s'il vaut mieux se borner à établir une circulation de 300 millions d'un papier évidemment bon, évidemment solide, plutôt que d'en conserver pour 200 millions d'un autre qui ne tient plus ce qu'il promet, qui ne peut plus subsister que par autorité, qui, non acquitté passé le 1er juillet, présenterait une infraction formelle à vos décrets... Puisqu'une circulation de papier est inévitable, acquérons du moins, à un intérêt modique, la certitude de faire face à tout et de sortir enfin de cette désolante inquiétude qui tous les deux mois vient mêler sa peine à tant d'autres, et nous enlever jusqu'aux consolations de l'avenir. » Le succès de ce papier était infaillible lorsque les immeubles, gages de ces assignats,seraient évidemment libres de toutes charges et hypothèques, lorsqu'il serait démontré que la nation avait amplement, par ailleurs, de quoi subvenir aux dépenses du culte, à l'entretien de ses ministres, au soulagement des pauvres, au service de la dette du clergé. « Tout dépend de la manière dont vous allez assurer les principaux besoins du culte...Alors,certains d'une immense latitude, vous pourrez marcher à grands pas vers l'entreprise de l'extinction de la dette et du soulagement du peuple... Sans ces précautions, vos assignats n'auraient qu'une valeur d'opinion, variable comme elle, et c'est avec regret que votre comité vous verrait mettre au hasard ce qu'il vous est si aisé d'élever dans un instant au-dessus de tous les efforts des ennemis de la patrie et de la Révolution. » Ainsi s'accréditait de plus en plus l'idée d'anticiper sur les ventes futures pour sortir des embarras du moment, et de le faire sans l'intermédiaire de la Caisse d'escompte, compromise auprès de l'opinion par les déceptions nombreuses que l'on éprouvait depuis plusieurs mois, ainsi que par l'impopularité croissante de son principal défenseur. Celui-ci commit la faute d'insister pour la création

du bureau de trésorerie, et quand le comité des finances se fut prononcé contre, en invoquant les votes précédents, la faute plus grave encore de faire intervenir le roi lui-même auquel il fit écrire le 25 mars une lettre à l'Assemblée pour la prier de délibérer sur la constitution de ce comité. La réponse de l'Assemblée fut de passer dédaigneusement à l'ordre du jour, après que La Réveillère-Lépeaux eut fait remarquer que transformer des députés en ministres, c'était affaiblir la confiance que la nation avait en eux. C'en était fait décidément de la popularité de Necker. Maury lui-même était applaudi quand, comme il lui arriva le 18 mars, il dirigeait des traits acérés contre « ce génie qui devait éclairer la nation » et qui laissait l'état des finances être un mystère impénétrable pour le Corps législatif.

L'Assemblée écarte les propositions de Necker. — Rien ne montrait mieux l'effondrement de cette popularité, naguère si prodigieuse, que la complaisance avec laquelle l'opinion acceptait les affirmations les plus risquées et les combinaisons les plus chimériques, pourvu qu'elles fussent dirigées contre lui. On raillait avec raison les chiffres hasardés et les propositions maladroites du ministre : on ne raillait pas les chiffres et les assertions du comité des finances qui supportaient encore bien moins l'examen. Il fallait en effet un optimisme véritablement inqualifiable pour annoncer la rentrée des impositions ordinaires de 1790, à 30 millions près, pour porter à 120 millions le rendement de la contribution patriotique, pour affirmer que l'ordre était sur le point de renaître, pour prophétiser avec Montesquiou la fin du brigandage et le rétablissement des perceptions. Trop grande aussi était sa foi en l'existence d'immenses ressources, que le moment était venu d'utiliser : « On avait déjà décrété au mois de décembre que 400 millions de domaines nationaux seraient mis en vente ; mais pour accélérer l'effet de cette première résolution on avait suivi la marche usitée d'après les principes de notre ancienne finance. C'étaient des anticipations que l'on avait tirées sur des ventes éventuelles... Cette opération laissait le Trésor public à la merci des capitalistes qui auraient bien su obtenir à vil prix des valeurs aussi peu recherchées et qui en auraient à peu de frais envahi le gage... (Il fallait se mettre) par des mesures d'un ordre supérieur au-dessus de tous les embarras que les ennemis de la Révolution auraient à tout moment l'art de reproduire. Il fallait se frayer une route nouvelle, et grande comme les circonstances où l'on se trouvait... Alors, au lieu de se traîner languissamment à la poursuite de ces secours incertains qui perpétuaient l'ancien désordre, l'Assemblée nationale, par l'effet d'une seule résolution, s'affranchissait de toutes ses entraves, pouvait attaquer à la fois tous les abus destructeurs, et s'élever à la hauteur de ses conceptions. »

Quelles pouvaient être ces mesures d'ordre supérieur ? On le sait

déjà : du papier-monnaie émis directement par l'Etat lui-même, profitant à l'Etat et non à une société d'actionnaires, secourable au Trésor, dotant le public (on le croyait du moins) de ces moyens d'échange dont la pénurie lui était si gênante. On avait bien entendu parler, on avait bien quelque souvenir, des dangers possibles du papier-monnaie ; mais ce qui s'était vu lors du système de Law n'était plus possible, croyait-on, avec la nouvelle forme d'administration du royaume et avec un papier aussi solidement garanti que celui auquel on songeait. Aucune analogie n'était à établir entre un papier hypothéqué sur les chimères du Mississipi, sur des mines d'or à découvrir, peut-être, dans un autre monde, et du papier gagé sur ce qu'il y a de plus solide au monde, la terre de France ; entre l'administration déprédatrice de 1720 et l'administration vigilante et correcte de la nation elle-même. « Les billets de Law, disait Gouget-Deslandres au club des Jacobins [1], n'avaient pas d'hypothèque, ou plutôt n'en avaient d'autre que les mensonges ministériels d'alors. Ici la différence est grande. Les assignats reposent sur la loyauté d'une nation libre, et qui, s'administrant elle-même, aura le vouloir et le pouvoir de tenir ses promesses. Ils reposent de plus, et c'est ce que l'on ne peut se dissimuler sans l'apparence au moins de la mauvaise foi, ils reposent sur une masse immense et pour le moins équivalente de fonds territoriaux existant à portée et sur-le-champ disponibles. » Clavière était particulièrement pressant [2] : « J'ai prouvé que la ressource des billets de la Caisse d'escompte ne pouvait pas être comparée à celle des assignats-monnaie... j'ai fait voir qu'on ne pouvait pas en redouter la quantité, dès que leur circulation serait générale et leur hypothèque assurée ; qu'ils mettraient fin aux incertitudes d'où provient la langueur de toutes les affaires ; qu'ils rendraient à chacun l'usage de sa propriété, d'où résulterait infailliblement le succès de la contribution patriotique ; que les provinces se nuiraient à elles-mêmes en repoussant les assignats... Cette ressource est devenue nécessaire, elle est préférable à toute autre, est exempte d'inconvénient, est parfaitement applicable au moment actuel... Une fois constitués comme ils doivent l'être, on peut prédire qu'il ne s'éteindra pas un seul assignat qui ne soit regretté, tant ce genre de numéraire fictif... deviendra un agent fécond de la circulation, tant il exercera d'activité sur le numéraire réel pour le repousser dans la circulation. » Il suffit de citer ces lignes pour montrer à quel point cette idée de papier-monnaie fascinait alors les imaginations.

Elle adopte celles de la municipalité de Paris. — Mais pouvait-on compter sur la réalisation des ventes, et n'était-il pas à craindre qu'un

1. Aulard, Club des Jacobins, I, 224.
2. Observations nécessaires sur le Mémoire de M. Necker.

manque de confiance, ou que les manœuvres perfides des ennemis de la Révolution, n'arrêtassent les amateurs? Là était le point qui faisait encore hésiter l'Assemblée, car elle tremblera longtemps devant le péril, entièrement chimérique, d'une grève d'acheteurs.

Dans cet état d'esprit, ce fut un grand soulagement pour elle que l'offre que vint lui faire, le 10 mars, Bailly, maire de Paris, au nom de la municipalité parisienne : vendre à la ville (et aux autres municipalités qui le désireraient) les 400 millions de biens nationaux et ecclésiastiques dont l'aliénation avait été décrétée. « Si, dit-il, on expose à la fois tous ces biens à l'enchère, comme l'instance du besoin semble l'exiger, la concurrence des objets diminuera la concurrence des acquéreurs ; ces objets ne seront point vendus ou le seront à vil prix ; si, d'un autre côté, les ventes sont faites avec la discrétion nécessaire, et retardées pour les bonifier, le Trésor public ne se remplira que lentement et l'Etat ne sera pas assez tôt secouru... Les assignats n'ont pas obtenu la faveur qu'on désirait et le cours dont on avait besoin, parce que la confiance ne peut reposer que sur une base établie et visible ; l'hypothèque ne peut venir se placer que sur des biens vendus, et non sur une vente projetée, annoncée, mais dont on conçoit, ou l'on craint, dont on espère peut-être, que mille circonstances pourront détourner l'exécution. » Une fois ces biens sortis de la main de l'Assemblée la seconde vente sera déclarée et reconnue possible par la première. Et il proposait l'adjudication de 200 millions d'immeubles à la ville de Paris, qui remettrait quinze obligations de 10 millions chacune, payables en 15 ans, à la Caisse de l'extraordinaire ; après la vente la municipalité remettrait au Trésor les trois quarts du surplus, et garderait pour elle le quatrième quart, donc 1/16 du prix total, en récompense de l'emploi de son crédit, pour servir à des travaux d'utilité publique, à l'assistance de sa population misérable [1], et dédommager un peu la capitale des pertes immenses qu'elle avait subies du fait de la Révolution. Sur ces obligations seraient émis des billets au porteur, de 200 à 1.000 l., dotés d'un intérêt de 4 0/0, qui seraient pour le public le papier-monnaie le plus commode et le plus sûr qui eût jamais existé, qui circuleraient aisément et auraient vite fait de ranimer la prospérité. « Tout, ici,

1. « Dans cette ville, dit Bailly, où une grande consommation et un luxe productif font vivre le peuple, tout languit lorsque la consommation diminue, lorsque le travail manque. On est obligé aujourd'hui de pourvoir à la subsistance d'une multitude d'ouvriers... Si la Ville a fait de grandes dépenses, si elle a contracté des engagements qu'elle doit tenir, c'est que, d'une part, il a fallu secourir ce peuple que l'humanité devait secourir et dont le désespoir aurait pu tout perdre, c'est que de l'autre, il a fallu armer la milice qui nous a défendus et qui assurait votre liberté. C'est donc pour vous et pour la chose publique que la ville a fait ces dépenses et contracté ces engagements. »

meurt de faim, parce que l'argent manque partout. Suppléez, Messieurs, à la rentrée lente et incertaine des impôts ; ranimez les paiements des rentes sur l'Hôtel de Ville, ceux de toutes les caisses, la circulation se rétablira, le commerce et l'abondance reparaîtront, toutes les classes redeviendront aisées, l'ouvrier vivra et le peuple sera soulagé. » Ces perspectives étaient de celles qu'on ne faisait jamais miroiter en vain aux yeux de l'Assemblée. Le comte de Lablache fit au nom du comité des finances un rapport favorable, où il se félicita de cette occasion de dégager la Révolution de la dépendance absolue de la finance, en évitant toutefois de parler de ces billets au porteur dans le texte du décret qu'il proposa et qui fut adopté. A la vérité le projet rencontra quelque opposition : Dupont de Nemours, Defermon, de Laborde de Méréville, jugeaient peu digne de la nation d'étayer ainsi son crédit sur celui des municipalités, comme l'avait fait si souvent l'ancien régime ; Clavière, Pétion, y répugnaient aussi ; le rôle propre des officiers municipaux devait être d'être agents des ventes, mais non pas acheteurs ; il fallait une opération plus grande, plus franche, plus nationale. Mais un vigoureux discours de Thouret (17 mars) décida l'Assemblée à l'acceptation : « Quelle ressource nous reste-t-il ? L'émission des assignats, et c'est la seule. La confiance dans les assignats ne dépend pas seulement des hypothèques, mais de la certitude de la vente des objets dont ils sont représentatifs. Il faut donc réaliser ces objets. Personne ne voudra succéder immédiatement au domaine ou au clergé. Je craindrais, Messieurs, que cet instant ne fût l'écueil fatal de toutes nos opérations et le triomphe de l'anti-patriotisme, si je n'étais rassuré par les dispositions du plan qui nous est présenté ; car si vous affichez les ventes et que vous ne trouviez pas d'acheteurs, votre crédit est perdu ; si l'état de stagnation dans lequel sont vos finances subsiste seulement pendant 3 mois, votre crédit est encore perdu. La seule manière de faire valoir vos assignats est de leur donner une base solide ; et pour cela de vendre en masse à des municipalités qui revendront à des acquéreurs... » Et un décret du 17 mars, sans se prononcer sur l'émission projetée de papier municipal, décida l'aliénation des 400 millions de biens ecclésiastiques et domaniaux à la municipalité de Paris et autres, aux clauses et conditions qui seraient définitivement arrêtées, et à charge de revendre au plus offrant et dernier enchérisseur aussitôt que serait faite une offre au moins égale au prix d'estimation. Douze commissaires seraient nommés pour procéder d'accord avec la municipalité à la désignation et estimation des dits biens [1].

1. Le nouveau mode d'aliénation modifiait les arrangements pris avec la Caisse d'escompte en décembre 1789, et il importait d'empêcher la chute de cet établissement capable de rendre encore service : la municipalité parisienne l'avait elle-même

L'idée n'était pas des plus heureuses ; et c'est avec raison que Bergasse, dans sa Protestation contre les assignats-monnaie, s'est moqué de cette mise d'une opération de telle importance sous la garantie de municipalités ruinées, sans ressources, sans crédit, obligées de solliciter constamment des autorisations d'emprunts qu'elles ne parvenaient pas à faire couvrir. On s'était quelque peu raillé des efforts de l'Etat pour appuyer son discrédit sur le crédit ruiné et épuisé de la Caisse d'escompte ; on pouvait à bon droit blâmer davantage cette combinaison nouvelle qui lui donnait un appui bien plus illusoire encore. Mais l'importance de ce vote n'était pas là ; un avenir prochain allait démontrer que l'interposition des municipalités n'était nullement nécessaire, que le plus souvent on s'en passa, que là même où des adjudications furent faites à des municipalités les choses se passèrent exactement comme si l'Etat avait vendu directement à des particuliers. Ce qui fait l'importance de la mesure, c'est qu'elle donna à l'Assemblée une confiance dans le succès des ventes qui jusqu'alors lui avait manqué et qu'elle l'achemina vers des démarches décisives. Jusque-là on n'avait guère fait en somme qu'hésiter et tâtonner ; on allait se mettre en marche, maintenant qu'on se sentait sur un terrain plus solide. Peut-être aussi, selon la remarque de Th. Lindet, avait-il été nécessaire, avant de se lancer dans l'opération délicate des ventes, que fussent bien démontrés à tous les yeux l'insuffisance de tous les vieux moyens, l'impuissance du ministre, l'épuisement de la Caisse d'escompte, et la nécessité de faire appel à de toutes nouvelles ressources.

Décrets d'avril 1790 : cours forcé donné aux assignats et dépossession du clergé. — Le 9 avril, deux propositions d'importance considérable furent soumises à l'Assemblée. Chasset, au nom du comité des dîmes, proposa la suppression de la dîme ecclésiastique à partir du 1er janvier 1791 et son remplacement par une imposition générale pesant sur les villes comme sur les campagnes, suffisante pour couvrir les frais du culte, des pensions ecclésiastiques et de l'assistance publique, qu'il estimait, dans le moment présent, précisément à ce que la dîme coûtait à la nation, 133.886.000 l. Le revenu des biens du

recommandée pour ainsi dire à la bienveillance de l'Assemblée, en lui représentant le 6 mars qu'elle faisait des efforts méritoires pour empêcher la disparition complète du numéraire, qu'elle en fournissait pour 2 millions et demi par mois, qu'à elle seule on devait d'avoir les fonds nécessaires pour payer les salaires des ouvriers et le prêt de la garde nationale solde. Par décret du 23 mars des commissaires de l'Assemblée durent prendre connaissance de sa situation et de ses opérations habituelles, et veiller à concilier l'intérêt des porteurs de ses billets avec les mesures qui pourraient être prises avec les municipalités relativement aux biens à elle aliénés. C'était ce que la Caisse elle-même avait demandé, et ce qui pourrait le mieux affermir son crédit,

clergé, ou tout au moins (car le produit net de la dîme avait toujours été fort inférieur à son produit brut) 48 millions sur les 70 auxquels pouvait être évalué ce revenu, deviendrait ainsi disponible pour les besoins de l'Etat. Il importait de faire passer ces biens sous la régie des administrations de district et de département qui allaient être incessamment formées, et qui sauraient en tirer, en attendant la vente, des produits bien supérieurs à ceux qu'en obtenait la mainmorte. « Une dette immense nous accable : nous avons des biens pour la payer... qu'attendons-nous pour tenir nos engagements ? Sans doute il ne faut pas vendre dès à présent, mais il faut mettre à l'instant les biens ecclésiastiques dans vos mains... On est impatient de l'exécution de vos décrets... Celui du 2 novembre ne sera rien tant que le clergé ne sera pas exproprié... Les biens du clergé entre les mains des ecclésiastiques sont nuls pour vous, nuls pour la confiance, nuls pour la prospérité publique. Montrez aux créanciers de l'Etat des gages sûrs, montrez-leur les biens du clergé... Vous ferez administrer ces biens par les hommes de la nation, par des citoyens élus librement par le peuple... et ce ne sera plus comme ces favoris à qui l'on donnait une régie pour les enrichir, eux et leurs protecteurs, qui géraient dans l'ombre, qui faisaient un mystère de leurs opérations... Tant que vous ne vous mettrez pas en mesure de payer les capitaux ou du moins les intérêts des dettes de la nation, la confiance ne reviendra pas. Si vous voulez la ramener, dégagez les biens de la nation, mettez-les entre les mains de ses administrateurs, rendez-les francs et disponibles en les dégageant des frais du culte et de toutes les charges dont ils sont grevés, en mettant ces dépenses au rang des dépenses publiques : alors vous verrez les affaires reprendre leurs cours ordinaire, et la prospérité renaîtra. » C'était donc enlever au clergé l'usufruit, après la propriété ; c'était l'expropriation à bref délai, et non plus dans un avenir indéterminé, comme lors de la mémorable discussion précédente ; c'était le réduire à la condition de salarié : toutes choses implicitement contenues dans le vote du 2 novembre, mais non encore clairement aperçues, et qui suscitèrent plus d'émotion peut-être que la grande discussion sur les biens d'Eglise n'en avait suscité six mois auparavant.

L'autre émanait du comité des finances et tendait à l'émission directement par l'Etat de 400 millions d'assignats-monnaie, à cours forcé, pour couvrir l'arriéré, les anticipations, le déficit de 1790, assignats qui rentreraient au Trésor en paiement des 400 millions d'immeubles dont la vente avait été décrétée. « Répudions, disait Anson, rapporteur de ce comité, les principes de notre ancienne finance et les dispositions routinières, source de tous nos maux. Toutes ces idées (attribuer un intérêt aux billets de la Caisse d'escompte, les faire circuler dans les provinces, établir une banque nationale, user encore

du secours des anticipations, etc.) sont tellement contraires au vœu presque unanime... que votre comité ne croit pas devoir employer à discuter ces différents objets un temps devenu si précieux pour apporter à nos maux le remède que vous avez lieu d'attendre plutôt d'une opération hardie, mais simple, que d'une multitude de mesures incertaines et de palliatifs discrédités... Nous sommes entraînés irrésistiblement vers la circulation d'un papier national... Tout ce qui a été dit (contre)... ne peut s'appliquer qu'à ceux des numéraires fictifs qui n'ont de ressemblance que le nom avec celui qui va nous être présenté. Ce que l'on appelle ordinairement un papier-monnaie, ou même billet d'État, repose simplement sur une hypothèque générale : les assignats, au contraire, seront le signe représentatif d'une créance déléguée avec hypothèque spéciale sur des immeubles... Laissons à l'ancienne administration l'erreur des crédits intermédiaires : montrons à l'Europe entière que nous apercevons l'étendue de nos ressources, et bientôt nous prendrons avec assurance la vaste route de notre libération au lieu de nous traîner dans les sentiers étroits et tortueux des emprunts morcelés et des négociations onéreuses. Pourquoi cette crainte puérile de marcher sans appui ? Est-ce à une grande nation qui se régénère de douter de ses forces ? » Il importait donc de rompre sans délai les liens qui rattachaient la Caisse d'escompte au Trésor public, de faire échanger les billets de caisse contre des assignats : « La capitale, écrasée par un papier dont elle ne peut se servir habituellement pour acquitter le prix des consommations qui forment tous les jours sa dette vis-à-vis des provinces, recevra surtout avec reconnaissance un numéraire plus actif pour elle, et, j'ose ajouter, plus digne de vous. Un papier concentré dans une seule ville ne peut avoir aucun des avantages d'un papier circulant et n'en conserve que les inconvénients. On peut encore moins s'arrêter à l'idée d'un papier municipal, qui varierait suivant la situation des immeubles ou des municipalités qui les auraient acquis... » Au contraire, les assignats, maintenant surtout que les biens destinés à être mis en vente allaient être dégagés de toute hypothèque et privilège, et être présentés parfaitement libres à ceux qui voudraient les acquérir, ne pouvaient manquer non seulement de mettre un terme aux embarras du moment, mais encore de donner une impulsion inouïe à la prospérité publique : « Une nation qui peut donner à son papier le mouvement de la circulation ; qui, par cette circulation nouvelle, peut répandre des bienfaits sur ceux qui, créanciers de l'État, sont débiteurs à leur tour vis-à-vis de leurs concitoyens ; qui par elle peut rétablir dans l'empire l'essor de l'industrie engourdie par l'effet de la stagnation des espèces ; qui par elle enfin peut rendre aux manufactures leurs travaux, aux ouvriers leurs salaires, au commerce son activité : cette nation ne doit pas rester plus longtemps dans l'incertitude sur le

grand parti qui lui reste à prendre ; et l'opinion des citoyens qui la composent concourra au succès infaillible de cette détermination... Les assignats auront la valeur monétaire que leur imprimera le sceau de l'Etat : ils auront, de plus, une valeur immobilière que n'a jamais eue jusqu'à présent le papier d'aucune nation. Les valeurs mobilières déposées dans les caves de la banque d'Amsterdam, qui sont représentées par ses billets, peuvent être pillées, enlevées ; nos immeubles au contraire ne peuvent échapper au dernier possesseur de nos assignats... Des papiers répandus dans un royaume par la seule autorité d'un monarque éprouvent de la résistance dans leur usage et offrent des abus incalculables dans la facilité de leur multiplication ; mais tous ces vices disparaissent quand un papier est une émanation de la volonté générale. » On eût bien étonné Anson si on lui eût alors prédit que les organes de cette volonté générale iraient jusqu'à échafauder une masse de 45 milliards d'assignats sur un gage en valant tout au plus 5 ou 6, et que les gouvernements représentatifs, tout aussi bien que les gouvernements absolus, peuvent succomber à la tentation d'ajourner leurs embarras par des émissions désordonnées de papier, lorsqu'ils disposent de ce moyen aussi commode que dangereux.

Anson limitait d'ailleurs à 400 millions, valeur exacte des immeubles à vendre, l'émission qu'il conseillait, s'exprimait même avec sévérité sur le compte de ceux qui en demandaient davantage (dès ce moment commençait à se répandre l'opinion d'en créer pour 2 milliards afin de payer la dette) [1] et, bien qu'il fût peu raisonnable d'attribuer un intérêt à un papier-monnaie, il persistait à en vouloir un de 4 1/2, pour empêcher les porteurs d'être trop pressés de s'en défaire, et sans s'apercevoir que donner ainsi une prime à ceux qui reculeraient leurs paiements serait ajouter une cause de plus à toutes celles qui empêchaient déjà le paiement des impositions. « Un papier sans intérêt... s'affaiblirait successivement dans les mains de ceux qui n'ayant aucun intérêt à le garder chercheraient continuellement à s'en défaire... De là, avilissement du papier national, désordres dans les prix et malheurs de détail inévitables, surtout lorsque la craintive défiance est accrue par les efforts d'une malveillance criminelle... L'assignat avec intérêt rappellera en circulation le numéraire réel, dans la proportion précisément où le numéraire nouveau séjournera dans le portefeuille du capitaliste, dans le comptoir du négociant, dans la bourse même du fermier ou du laboureur. » Anson terminait par l'argument le plus propre à faire une forte impression sur cette Assemblée habituée à mêler intimement dans ses préoccupations finances et politique :

1. Martineau voulait une émission de 800 millions ; le duc d'Aiguillon, de 1209 (1159 de dettes exigibles, 500 pour le service de l'année 1790, et, en regard, 450 seulement à attendre des impositions de 1790 et des impositions arriérées).

« Cette grande et puissante opération va lier tous les citoyens à la chose publique. Tous les possesseurs des assignats ayant entre leurs mains le gage de l'aliénation des immeubles domaniaux et ecclésiastiques désireront rapprocher l'époque de cette aliénation... et le désir de tout un peuple laisse à peine entrevoir l'intervalle qui sépare l'acte de sa volonté de l'effet rapide et surtout infaillible de son exécution. »

A toutes ces séduisantes perspectives l'avenir devait infliger des démentis cruels ; mais elles étaient précisément ce qu'il fallait pour entraîner cette Assemblée dépourvue d'expérience, pressée par le besoin, et désireuse de faire grand. Bien peu alors — à part quelques sages comme Dupont de Nemours — étaient capables de discerner les périls de la voie dans laquelle on s'engageait. La limitation de la somme à émettre, la grosseur des coupures (Anson avait insisté pour qu'il n'y en eût pas de moins de 200 l.), l'attribution d'un intérêt, semblaient autant de garanties efficaces contre la dépréciation du papier. On ne redoutait d'ailleurs que les maux d'une insuffisance de moyens d'échange, car c'était de ceux-là qu'alors on souffrait. On attendait des merveilles d'un afflux de nouveau numéraire. Manufacturiers, commerçants, le réclamaient à l'envi. « Ce n'est qu'en établissant une monnaie fictive, représentative de l'argent dans toutes les affaires et servant à payer les impositions, disait une adresse du commerce parisien à l'Assemblée, que l'on parviendra à remédier à tant de maux, dont le moindre peut d'un moment à l'autre bouleverser l'Etat et anéantir les flatteuses espérances que les travaux de nos infatigables représentants nous ont fait concevoir. » Dans le public, dans l'Assemblée, le papier-monnaie avait dès lors cause gagnée.

La discussion de la proposition Chasset fut passionnée. Dom Gerle l'envenima et faillit un instant la faire dévier par sa fameuse proposition de déclarer que la religion catholique était et resterait toujours la religion de la nation et que son culte y serait seul autorisé. Le clergé tenta un vigoureux effort pour sauver sa dotation immobilière menacée : il offrit, et cette offre parut un moment faire impression, d'émettre un emprunt de 400 millions dont il verserait le montant au Trésor et qu'il rembourserait par l'aliénation d'une partie de ses domaines. Mais un tel arrangement eût impliqué sa conservation comme ordre, comme ordre possédant, et le succès en était donc impossible. Il ne réussit même pas, malgré les solides raisons développées par l'abbé Grégoire, par l'abbé Gouttes, à faire maintenir le principe d'une allocation en fonds de terre pour les curés de campagne [1]. Il fut voté les 14 et 20 avril

1. L'article 2 stipulait toutefois que les curés de campagne continueraient d'administrer provisoirement les fonds territoriaux attachés à leurs bénéfices, à charge d'en compenser les fruits avec leurs traitements, et de faire raison du surplus, s'il y avait lieu.

que l'administration des biens ecclésiastiques, exception faite de ceux des fabriques, hôpitaux, collèges, établissements de charité, biens de l'ordre de Malte, serait confiée aux administrations de département et de district, que les dîmes cesseraient d'être perçues à partir du 1er janvier 1791, que dans l'état des dépenses publiques de chaque année il serait porté une somme suffisante pour fournir aux frais du culte et à l'entretien de ses ministres, que les dettes du clergé seraient réputées nationales et les immeubles à vendre en exécution des décrets des 19 décembre et 17 mars affranchis de toute prétention, opposition, de la part des créanciers du clergé. — Ainsi, prisonnière de ses premières résolutions sur la dîme, et continuant à être libérale avant d'être libérée, la Constituante persévérait toujours, au sein de la plus terrible pénurie, à renoncer à une recette d'au moins 100 millions, qu'il était indiqué de laisser subsister au profit de l'Etat dès qu'on la retirait au clergé, et dont, certes, la perception ou le rachat étaient évidemment très difficiles, mais pas plus, après tout, que ceux des droits féodaux déclarés rachetables, pas plus que la perception des impôts maintenus, pas plus que le recouvrement des futurs impôts à établir, précisément grossis dans d'énormes proportions par le cadeau immense qu'on venait de faire aux propriétaires de terres.

Le projet du comité des finances triompha également, sauf quelques modifications de détail, après une discussion qui mit déjà aux prises, en attendant le grand débat qui devait se dérouler cinq mois plus tard, les partisans enthousiastes de l'assignat-monnaie, et ceux qui n'en voulaient point ou qui s'en défiaient, soit à cause des services qu'il pouvait rendre à la Révolution, soit à cause des graves dangers qu'il devait faire courir à la chose publique. Boisgelin, rappelant le mouvement universel de terreur et d'indignation qui avait accueilli, deux ans plus tôt, le papier-monnaie de Brienne, montra que chacun serait pressé de se débarrasser de l'assignat et que dès lors celui-ci circulerait avec une rapidité telle que la masse en paraîtrait triplée ou quadruplée ; que loin de faire reparaître le numéraire, cette monnaie fictive achèverait de le faire cacher ; qu'elle nuirait tout particulièrement à la culture, car les campagnes n'en voudraient à aucun prix et cesseraient plutôt de cultiver. Maury prédit, par le papier-monnaie, la ruine de tout Français à qui il était dû quelque chose, le renchérissement des denrées, l'impossibilité pour le peuple d'y pouvoir atteindre, et la venue prochaine d'un jour où il se maudirait lui-même pour avoir appelé sur sa tête de pareilles calamités ; Cazalès qualifia cette manière de faire banqueroute de la plus odieuse de toutes, comme étant la plus corruptrice : il insista sur ce point que la première condition pour qu'un papier-monnaie ne se dépréciât point était que le gouvernement jouît d'un grand crédit, chose impossible tant qu'on

verrait le peuple en armes d'un bout à l'autre du royaume, refusant l'impôt, bravant les lois, et le pouvoir exécutif privé de la force qui lui était indispensable. Et toutes ces critiques n'étaient que trop fondées ; mais Maury, Boisgelin, Cazalès ne pouvaient que compromettre par leur impopularité les causes qu'ils défendaient [1] et cette impopularité rejaillissait même sur les orateurs qui, quoique fort exempts des passions contre-révolutionnaires qui animaient la droite, se trouvaient pour la circonstance d'accord avec les chefs de celle-ci. Tel, Dupont de Nemours, qui tout en admettant la nécessité de 400 millions d'assignats pour payer les billets de la Caisse d'escompte, rapprocher le paiement des rentes, pourvoir aux besoins urgents de 1790 et 1791, mettait l'opinion en garde contre les dangers du papier-monnaie et exprimait la crainte qu'il ne finît par faire disparaître le numéraire, par amener un renchérissement formidable de toutes choses, et par jeter dans les transactions un funeste désordre. « Qu'est-ce qu'un assignat ? » disait Dupont de Nemours. « C'est une délégation sur une vente ; c'est une promesse ; c'est un engagement contracté à terme plus ou moins long. Il ne peut servir aux usages journaliers de la circulation ; et lui donner un cours forcé, c'est renier le commerce avec l'étranger et appauvrir l'Etat, qui ne recouvrera d'impôts qu'en papier. Laissez donc les assignats libres ; donnez-leur un intérêt modique ; ne les imposons à personne, et ils seront recherchés par un grand nombre de vos créanciers. » On écoutait au contraire avec plus de faveur Bailly soutenant qu'universaliser la circulation du papier était le seul moyen de soulager la détresse de Paris périssant de misère avec ses billets de Caisse d'escompte dont les provinces ne voulaient pas, que la date du 1er juillet était trop rapprochée pour qu'on pût espérer voir la Caisse en état d'effectuer les paiements promis, que la substitution d'un autre papier à ces billets compromis était dans les nécessités de la situation : Montesquiou, La Rochefoucauld, Rœderer, Pétion, affirmant que l'assignat-monnaie aurait une solidité inébranlable et ranimerait la prospérité générale. « Les assignats-monnaie, disait La Rochefoucauld, sont d'une nature tout à fait différente de ce que l'on appelle communément papier-monnaie : ils sont la véritable représentation d'un fonds de terre..., ils sont comme autant de délégations données par l'Etat et dont les porteurs peuvent entrer aussitôt qu'ils le voudront en possession d'une partie de biens domaniaux ou ecclé-

1. On peut en dire autant, en dehors de l'Assemblée (car il s'en était exclu lui-même depuis octobre 1789), de Bergasse, dont l'éloquente *Protestation contre l'assignat* (19 avril 1790), qui prédisait par l'assignat l'ébranlement de toutes les fortunes, l'anéantissement de la morale publique et privée, la désolation des campagnes, etc., fit cependant quelque sensation. On jugea nécessaire de lui opposer plusieurs réfutations spéciales, notamment les *Idées simples et précises sur le papier-monnaie*, de Cerutti.

siastiques d'une valeur équivalente à celle de leurs assignats. Ils doivent être par vos décrets assimilés à la monnaie de métal. Vous le pouvez sans crainte de léser personne, parce que la confiance en soutiendra le cours. Nous ne vous proposions pas en décembre de déclarer les assignats monnaie..., mais l'augmentation du mal, que l'incertitude de moyens partiels a produite, ne nous permet pas d'employer de simples palliatifs, et nous ne devons pas exposer aux risques d'une intrigue malveillante le succès d'un remède puissant qui le guérira. » Et il est certain que cette garantie territoriale donnait à l'opération quelque chose de séduisant, qui explique l'engouement qu'avaient pour elle bon nombre d'esprits même judicieux, mais trop susceptibles de céder à certains entraînements.

Plusieurs, comme Pétion, demandaient dès lors des assignats sans intérêts et de petite coupure, 24,1. Mais le décret du 17 avril se borna à donner cours de monnaie aux 400 millions d'assignats créés en 1789, pourvus d'un intérêt de 3 0/0 et non plus de 5 0/0, divisés en coupures de 1.000, 300 et 200 l., et affectés, d'abord à l'échange des billets de Caisse d'escompte jusqu'à concurrence de ce que l'Etat devait à cette Caisse, puis à l'extinction des anticipations et au rapprochement du paiement des rentes.

Deux points considérables étaient donc acquis : la dépossession du clergé allait être effectuée, et ses biens devenus nationaux allaient être monnayés sous forme d'assignats. L'instant était grave, et l'Assemblée crut devoir mettre l'assignat sous le patronage d'une Adresse au peuple français, car elle était inquiète, malgré tout, de l'accueil qui allait être fait à ce papier, et elle sentait la nécessité de détruire l'effet des sinistres prophéties de la minorité. Après avoir rappelé la situation désastreuse des finances et la nécessité de la liquider avant d'entrer dans l'ordre de choses tout nouveau que devait inaugurer l'année 1791, elle y exposait comment le salut de l'Etat avait exigé des ressources à la fois nouvelles et immenses pour pouvoir atteindre cette époque importante sans accroître des charges déjà trop pesantes et sans recourir aux moyens illusoires d'un crédit anéanti : « Déjà l'Assemblée avait décrété le 19 décembre dernier une création d'assignats sur le produit d'une vente de biens ecclésiastiques et domaniaux jusqu'à concurrence de 400 millions ... En confirmant de nouveau ces dispositions, elle vient de décréter que ces assignats feraient l'office de monnaie... La nation n'a plus besoin que d'union, de constance, de fermeté, pour assurer à ce décret les plus heureux effets, pour qu'il ramène dans le trésor public, dans le commerce et dans toutes les branches de l'industrie épuisée la force, l'abondance et la prospérité... Les ennemis de la liberté peuvent seuls affaiblir cette espérance : il importe de rendre inutiles leurs insinuations ; il importe de prouver jusqu'à l'évidence que la résolution de l'Assemblée nationale n'est pas seulement fondée

sur la plus impérieuse nécessité, mais qu'elle l'est encore sur des principes sains, qu'elle est sans inconvénients, que sous tous les rapports c'est une loi sage et salutaire... Elle a pu disposer à l'avance du produit des ventes qu'elle a décrétées : c'est le but des assignats... Un papier-monnaie sans valeur effective (et il ne peut en avoir aucune s'il ne représente des propriétés spéciales) est inadmissible dans le commerce pour concourir avec les métaux précieux, qui ont une valeur réelle et indépendante de toute convention... Mais lorsque l'Assemblée nationale donne aux assignats une valeur de convention obligatoire, ce n'est qu'après leur avoir assuré une valeur réelle, immuable, une valeur qui leur permet de soutenir avantageusement la concurrence avec les métaux eux-mêmes... Elle s'attend à voir tous les bons Français applaudir à cette mesure, qui les délivre de l'art funeste des expédients en finance... et est digne d'une nation éclairée qui ne veut ni se tromper elle-même ni tromper les autres... » Necker, qui avait été laissé entièrement de côté pendant cette discussion et dont l'opinion défavorable au papier-monnaie était connue, crut lui-même politique de regagner quelque terrain en faisant faire au roi, le 19 avril, une proclamation invitant tous les Français à recevoir l'assignat sans discussion ni difficulté à l'égal du numéraire effectif. Au fond il était à la fois inquiet, car son opinion sur les dangers du papier-monnaie n'avait pas varié, et dépité : dépité, parce qu'il sentait que l'Assemblée échappait entièrement à sa direction, et aussi, parce qu'il pensait qu'on allait, pour un certain temps, être affranchi des embarras contre lesquels il n'avait cessé de lutter. « Les combats contre les difficultés ne furent plus les mêmes ; la nécessité de suffire à de grandes dépenses avec des revenus insuffisants ne subsista plus et la direction des affaires fut tout à coup affranchie de ses principales entraves... C'est un bon temps pour l'administration que celui où à l'aide d'une somme illimitée de papier-monnaie on peut non seulement satisfaire à tous les besoins connus et inconnus, mais encore avoir des fonds prêts au jour et l'heure dont on a fait choix. » Et ailleurs, comparant mélancoliquement les difficultés qu'il avait eu à combattre et le sort plus heureux, semblait-il, fait à ses successeurs : « Alors le gouvernement fut encore plus dispensé de presser les contribuables et d'exiger d'eux des sacrifices... l'institution d'une monnaie fictive, en affranchissant l'administration du joug impérieux des réalités, permit aux législateurs de s'abandonner avec plus de confiance à leurs abstractions : et les besoins d'argent, ces grossiers embarras, ne vinrent point les détourner de leurs hautes pensées [1]. »

Persistance des embarras. — Tel est en effet d'ordinaire le premier, mais bref résultat d'une émission de papier-monnaie. Mais dans le

1. *De la Révolution*, p. 287.

cas présent, si grand était le mal et si tardif fut le remède (les assignats ne parurent dans la circulation que le 10 août 1790 et jusque-là il n'y eut que des billets de la Caisse d'escompte timbrés des mots *promesse de fournir assignat*) qu'on connut à peine ce court répit que le papier apporte aux Etats dans la détresse, en attendant le moment toujours prochain où cette détresse s'en trouve elle-même aggravée. Dès le 10 avril, Necker avait dû prévenir l'Assemblée du besoin urgent d'un secours extraordinaire de 40 millions : deux décrets des 17 avril et 11 mai chargèrent la Caisse d'escompte de lui faire en billets ou promesses d'assignats deux avances de 20 millions chacune. Il était temps : Dupont de Nemours fit savoir (11 mai) que 5 millions allaient être indispensables dès le lendemain matin. Bouche s'étonna qu'on eût le machiavélisme de faire cette demande en fin de séance, devant des bancs dégarnis, qu'on n'eût point remis les états de recette et de dépense du mois de mai, antérieurement promis : ces récriminations n'étaient que trop justifiées, mais nécessité n'a point de loi et il fallut bien voter les 20 millions. Le 1er juin, nouvelle avance de 20 millions ; le 19, de 30 ; l'abbé Maury prononce à ce propos un terrible réquisitoire contre Necker, signale les erreurs et les contradictions de ses mémoires, l'insuffisance de ses moyens, se plaint que l'Assemblée soit toujours dans la plus complète ignorance de la situation véritable des finances, réclame un plan général, plus de lumière, somme le ministre de présenter dans le plus court délai trois états précis de la recette, de la dépense, de la dette, et obtient dans toutes les parties de l'Assemblée des applaudissements chaleureux. Camus, non moins dur, a un mot terrible sur « ces aperçus, dans lesquels on n'aperçoit rien ». Le 4 juillet, nouvelle avance de 45 millions ; le 8 août, de 40 ; le 6 septembre, de 10 ; le 11 septembre, de 20 ; le 26 septembre, de 10 : pas un instant le Trésor ne cesse d'être aux abois. Dès le début les assignats s'écoulent ainsi, comme ils le feront constamment, par le canal du déficit, sans acquitter l'arriéré ni la dette. Même encore maintenant on reste dans la dépendance de cette Caisse, dont d'Allarde, organe de la commission qui a été nommée pour la surveiller, peut à juste titre prononcer le 29 mai un magnifique éloge[1], tant la Révolution devait en vérité de reconnaissance « à cet établissement dont les actionnaires n'ont jamais cessé de livrer leur fortune et leurs efforts à toutes les mesures que vous avez crues convenables, et de

1. Ce rapport de d'Allarde constate que depuis la fin de 1789 la Caisse a acheté à l'étranger pour 28.600.000 l. d'espèces d'or et d'argent, avec une prime d'environ 8 à 16 0/0, qu'elle a remboursé 23.487.900 l. de ses billets du 29 décembre au 15 mai, qu'elle s'est abstenue de créer la totalité des 210 millions auxquels elle était autorisée, qu'elle s'est en tout comportée avec autant d'intelligence que de patriotisme, et il conclut à ce qu'elle soit indemnisée des gros sacrifices qu'elle s'est imposés pour distribuer du numéraire. — Un décret en ce sens fut rendu le 4 juin 1790.

vous montrer un zèle, une soumission, un désintéressement, dignes des plus grands éloges et qui seuls vous ont donné et vous donnent le temps d'attendre que la ressource des assignats soit réalisée d'une manière efficace et que les ventes des biens domaniaux puissent s'effectuer ».

En dépit de cette persistance des embarras, Necker, avec son optimisme ordinaire, faisait encore parfois miroiter aux yeux de l'Assemblée des perspectives consolantes, même des excédents de recettes : le 29 mai il annonçait pour les huit derniers mois de 1790 656 millions et demi de recettes, 645 millions de dépenses, encore en y comprenant le restant dû des rentes 1788 et la totalité des rentes 1789, donc 11.500.000 l. d'excédent ; malgré toutes les circonstances fâcheuses, le service du Trésor public se trouvait selon toutes les vraisemblances parfaitement assuré jusqu'à la fin de l'année ; le crédit des billets-assignats s'annonçait aussi bien qu'on pouvait l'attendre : les impôts supprimés ou altérés allaient se trouver largement remplacés ; on pouvait évaluer à plus de 32 millions (32.454.000) ce que rapporterait, pour une année entière, l'imposition des ci-devant privilégiés : les droits sur les amidons, cuirs, huiles, fabrication des fers, étaient remplacés avec bénéfice de près de 1 million pour le Trésor, et ces droits, avec ceux qui tenaient lieu de la gabelle, pouvaient être évalués à 25 millions pour les huit derniers mois : on pouvait espérer que le retour de la tranquillité rétablirait le produit des entrées de Paris, qu'il aurait été facile d'augmenter de 3 ou 4 millions par une surimposition des dépenses de luxe ; il était possible d'obtenir des départements une somme équivalente à l'ancien produit des aides, et d'augmenter de quelques millions le prix du bail du tabac ; l'impôt sur les successions indirectes, très léger, puisqu'il n'était que de 1 0/0, pourrait facilement être augmenté : le produit du contrôle ne saurait manquer de s'accroître par la remise dans la circulation des biens du domaine et du clergé[1]. Non moins optimiste en ce qui concernait les dépenses, Necker réduisait à 10 ou 12 millions l'estimation de celles qu'occasionnerait aux provinces le nouvel ordre judiciaire et le nouvel ordre administratif[2] : il escomptait l'extinction graduelle des rentes viagères et l'allègement graduel aussi des intérêts de la dette perpétuelle par la diminution progressive de la valeur de l'argent. Et après toute cette série d'assertions, dont la plupart fausses ou contestables, il ne résistait

1. On a vu précédemment à quel point toutes ces espérances étaient chimériques et tous ces chiffres inexacts. — La seule excuse de ce mémoire du 29 mai, long tissu d'erreurs, est qu'en ce moment où venaient de se produire quelques craintes de guerre avec l'Angleterre, à l'occasion de notre alliance avec l'Espagne, il y avait peut-être intérêt à donner une haute idée des ressources dont la France disposait.

2. A quelques mois de là, les dépenses départementales seront estimées de 56 à 59 millions.

pas à la tentation de pousser un cri de triomphe, sans oublier toutefois d'y joindre à l'adresse de l'Assemblée un certain blâme, d'ailleurs fondé, déguisé sous un conseil. « Quelles idées ne réveille pas, Messieurs, cet indice abrégé de nos immenses ressources ! On a du plaisir, ce me semble, à présenter un pareil tableau aux amis et ennemis de la France. Il donne encore plus de beauté à la noble, grande et salutaire déclaration que vous avez faite de votre amour pour la paix... Cependant on est justement effrayé de l'insubordination générale qui règne dans le royaume, et le spectacle des désordres qui éclatent de toutes parts entretient dans les esprits la plus pénible incertitude... Vous avez bien décrit l'ordre successif des autorités... mais jusqu'à présent les derniers rangs n'obéissent point encore aux premiers... La nécessité (est) absolue, d'un pouvoir suprême occupé continuellement à rallier tout ce qui tend à se disjoindre... »

En réalité, il n'y a pas lieu de s'arrêter aux assertions de ce mémoire du 29 mai [1], hasardées, altérées par le désir, peut-être inconscient, d'un ministre qui sent sa chute prochaine de laisser de lui un bon souvenir et de faire croire à l'habileté de sa gestion. Il était d'ailleurs, en tout état de cause, impossible qu'elles fussent exactes, puisque l'Assemblée n'avait encore statué sur presque aucun objet de dépense. Liste civile, traitement des ministres [2] et des membres du Conseil, budgets des affaires étrangères, des postes, de la justice, ne furent fixés par elle qu'en juin, juillet et août ; ceux de la guerre et de la marine ne devaient jamais l'être ; les traitements du clergé qu'allait déterminer la Constitution civile, les pensions ecclésiastiques, surtout, étaient encore dans le vague ; les frais des futures administrations de départements et de districts échappaient à tout calcul sérieux. Aussi bien Necker lui-même ne donnait-il tous ces chiffres que comme un aperçu provisoire, en attendant le résultat des travaux du comité de l'imposition, « moment où tous les projets deviendraient plus précis et plus susceptibles d'une discussion utile et réelle ».

1. Le représentant Colmar, un de ceux qui s'occupaient le plus des questions de finance (et pas toujours fort heureusement) offrit de démontrer une réticence de 600 millions dans les comptes du ministre.

2. Il y eut sur ce point une certaine diminution. Les traitements précédents des ministres étaient les suivants : 120.000 au chancelier, 135.000 au garde des sceaux, 180.000 aux secrétaires d'Etat de la guerre, de la marine, de la maison du roi, 300.00 à celui des affaires étrangères. Le décret du 5 juin 1790 réduisit ces traitements à 100.000, sauf celui du secrétaire d'Etat des affaires étrangères porté à 180.000, en attendant qu'il fût réduit à 150.000 par décret du 11 avril 1791. Il fut alloué *in globo* 80.000 l. au lieu de 140.000, aux ministres sans département et aux personnes que le roi jugeait à propos « d'appeler auprès de lui pour l'aider de leurs lumières ». La dépense du département des affaires étrangères fut fixée à 6.700.000 pour 1790, avec réduction à 6.300.000 à partir du 1er janvier 1791. Un autre décret du 6 juin supprima toutes les dépenses des cours supérieures et juridictions diverses, connues sous le nom de gages de conseil, suppléments de gages, traitements, gratifications, etc.

Le 21 juillet encore, pour obéir à un décret du 21 juin, Necker présenta un compte général des recettes et dépenses de l'Etat du 1er mai 1789 au 1er mai 1790, qui prouve de la part de son auteur, avec ses habitudes persistantes d'optimisme, une facilité étrange à se duper lui-même en confondant sans cesse ce qui est et ce qui aurait dû être, en accueillant avec une facilité surprenante les chiffres les plus évidemment erronés. Il y étale un excédent de recettes de 99 millions (827 de recettes et 728 de dépenses). Tout dans ce compte est obscur, contestable, ou évidemment inexact [1]: Necker, par exemple, enregistre 126.895.000 pour les fermes générales, exactement comme si le bail avait été exécuté comme en temps normal. Confusion, bien entendu, est faite entre recettes régulières et recettes extraordinaires : ainsi les emprunts (32 millions) ou reliquats d'emprunts, les anticipations (220,7), les avances de la Caisse d'escompte (190), le monnayage de l'argenterie (14,2), sont comptés comme recettes. Néanmoins le dépérissement des impôts s'y manifeste avec évidence : les recettes normales n'atteignent que 356 millions, tandis que les dépenses ordinaires en atteignent 519, et à ajouter foi à ce travail évidemment peu solide, on se trouverait encore en présence d'un déficit de 163 millions.

De beaucoup plus de valeur est le mémoire que 4 jours après, le 25 juillet, Necker adressait à l'Assemblée pour lui faire connaître les changements apportés par les circonstances à son compte du 29 mai : la rentrée des impositions, directes ou indirectes, languissait, les impôts de remplacement de la gabelle, des droits sur les cuirs, fers, huiles, etc., ne se percevaient point, la contribution patriotique restait au-dessous de toutes les espérances, les économies prévues n'étaient pas encore effectuées, même quelques-uns des votes récents entraînaient un surcroît immédiat de dépenses [2] ; le décret du 30 mai sur la mendicité allait coûter 2 millions et demi, indépendamment du supplément nécessaire pour la ville de Paris. Il serait probablement nécessaire que l'Assemblée procurât un supplément de moyens pour le service de l'année courante. « Je me crois obligé, disait Necker, de fixer l'Assemblée nationale sur l'embarras dans lequel pourront se trouver les finances au commencement de l'année prochaine, si les impôts qui

1. Il a été l'objet de critiques sévères et méritées, notamment dans le *Financier patriote* (AD IX 576).

2. Ainsi les grandes économies décidées en principe sur la guerre n'étaient pas encore chose faite, mais on avait accordé aux soldats une augmentation de solde qui coûtait près de 600.000 francs de plus par mois. Pour les pensions, si le montant en devait être réduit dans l'avenir, pour le moment le décret qui ordonnait paiement en 1790 de 600 l. sur toutes les pensions, plus celui des arrérages au 31 décembre 1789, coûtait plus que ce que le Trésor, toujours en retard, en acquittait, de fait, les autres années.

doivent remplacer les droits supprimés ou tombés en dépérissement ne sont pas établis à l'avance et si leur recouvrement n'est pas assuré. » Il fallait éviter surtout de faire servir le produit de la vente des biens nationaux au paiement des dépenses fixées. « Celles-ci, dans tout Etat dont les finances sont bien administrées, ne doivent jamais être balancées que par des revenus également fixes. »

Idée d'une aliénation plus vaste de biens nationaux. — Bien loin d'être disposée à écouter ces conseils de prudence, l'Assemblée ne visait qu'à étendre ses opérations, et en était déjà à regretter de n'avoir puisé dans la masse des propriétés nationales que d'une manière trop parcimonieuse. Qu'était-ce que 400 millions en comparaison de l'immensité des besoins, et aussi de l'immensité des ressources ! Ne valait-il pas mieux débarrasser tout de suite la liberté naissante de cette dette écrasante sous laquelle avait succombé le despotisme ? Ne valait-il pas mieux, aussi, soustraire cette masse énorme des biens nationaux à l'administration forcément un peu négligente des départements et des districts, et la faire passer entre les mains, plus vigilantes et plus habiles, des particuliers ? Pourquoi limiter à une si faible fraction du patrimoine recueilli par la nation cette heureuse transformation qu'on était en droit d'attendre du développement de la propriété individuelle ? Pourquoi ne pas profiter d'une si magnifique occasion pour créer à la Révolution le rempart inexpugnable d'une foule de petits propriétaires passionnément attachés au nouvel ordre de choses par le plus puissant de tous les liens, l'intérêt ? Le rétablissement des finances, le salut de la Révolution, le développement de la population, la prospérité de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, tout se réunissait pour conseiller l'aliénation de la plus grande partie des domaines nationaux ; et rapidement l'Assemblée s'accoutuma à l'idée d'étendre les ventes bien au-delà des limites étroites fixées par les décrets des 19 décembre et 17 avril. Sur la motion de Barère, qui, dès le 10 avril, s'était attaqué à la vieille tradition, maintenant abandonnée, de l'inaliénabilité du domaine royal, avait au contraire démontré l'avantage de l'aliéner, et avait fait de la grande propriété une critique, de la petite un éloge, qui alors se comprenaient et qui répondaient aux besoins du temps, un décret du 9 mai avait décidé en principe l'aliénation de tous les domaines de la couronne, sauf les forêts, dont la conservation était si nécessaire à l'Etat. C'était un acheminement à l'aliénation totale des biens nationaux.

Décret du 14 *mai sur la vente des biens nationaux.* — Le 14 mai fut rendu le décret fondamental en la matière, décret limité d'abord aux 400 millions dont la vente avait été décrétée, et étendu par la suite à la totalité des biens nationaux. Quatre classes furent distinguées : biens ruraux, estimés 22 fois le revenu net fixé d'après les baux, s'il

en existait d'authentiques, sinon d'après rapport d'experts ; rentes et prestations en nature, droits casuels pesant sur les biens grevés de ces sortes de rentes, 20 fois le revenu net ; rentes et prestations en argent, droits casuels pesant sur les biens grevés de ces sortes de rentes, 15 fois le revenu net ; tous les autres biens, et notamment les maisons et terrains dans les villes, devaient être l'objet d'une estimation par experts. Les municipalités voulant acquérir devaient faire des offres au moins égales à ces estimations, déposer 15 obligations formant les trois quarts de ce prix, et procéder à la vente aux enchères devant le directoire du district, après trois publications échelonnées à 15 jours et à un mois d'intervalle dès qu'il aurait été fait une offre au moins égale au prix d'estimation. Les municipalités devaient compter de clerc à maître, avec la nation, du produit des reventes, en gardant pour elles 1/16[e] du prix d'adjudication au fur et à mesure des paiements faits par les acquéreurs, pour s'indemniser de leurs frais, et des pertes à elles causées par la cherté des grains et les événements de la Révolution.

Afin d'attirer vers les achats de biens nationaux le plus grand nombre possible d'amateurs, surtout dans les classes peu aisées où l'on désirait tant étendre la propriété foncière, principalement dans les campagnes, de longs délais étaient accordés aux acquéreurs : après un premier paiement, dans la quinzaine de l'adjudication, de 30 0/0 sur les bois, maisons et usines, de 20 0/0 sur les étangs et sur les terrains dans les villes, de 12 0/0 sur tous les autres biens, tout le surplus était payable en 12 ans, en 12 paiements égaux, avec intérêts à 5 0/0, et faculté de libération anticipée. Un autre avantage considérable attaché aux ventes de domaines nationaux était que ces domaines étaient vendus francs de tout privilège et hypothèque, de toutes rentes, prestations foncières, droits seigneuriaux, alors que les biens patrimoniaux astreints à redevances semblables paraissaient, alors encore, avoir à supporter la charge, pendant de longues années, d'un rachat onéreux et compliqué. Voulait-on au contraire faire acquisition des droits de ce genre (propriété qui pouvait paraître encore enviable) possédés par les établissements ecclésiastiques dont l'actif passait à la nation ? On pouvait acquérir pour 15 ou 20 fois le revenu des droits qui d'après le décret du 3 mai devaient être rachetés par les débiteurs pour 20 ou 25 fois ce revenu, et faire ainsi un placement des plus avantageux, semblait-il. Très favorable aussi était l'estimation d'après les baux, ces baux étant, dans l'immense majorité des cas, passés pour des sommes très inférieures au prix réel, et les pots de vin, les versements de la main à la main constituant une notable partie de ce prix. Très tentante enfin la faculté accordée aux biens nationaux de pouvoir être pendant 15 ans (délai bientôt réduit à 5 ans par le décret du 9 juillet 1790) revendus, cédés, rétrocédés, sans autre droit de muta-

tion qu'un droit fixe de 15 sous. Tout était ainsi calculé pour assurer le plus grand succès possible à ces ventes, dont on attendait à la fois et un bénéfice considérable pour l'Etat, et l'accroissement heureux, surtout parmi les habitants des campagnes [1], du nombre des propriétaires. Nul ne pouvait alors prévoir que les longs délais de paiements accordés aux acquéreurs auraient pour conséquence, avec la baisse inouïe de l'assignat, de permettre à la plus grande partie d'entr eux de s'acquitter de façon purement illusoire.

Résolution d'aliéner la totalité des biens nationaux. — Tout étant ainsi réglé, rien ne s'opposait plus à l'extension de l'opération conçue d'abord dans les étroites limites d'un capital de 400 millions. Les municipalités, les particuliers manifestaient un grand empressement à soumissionner : les craintes primitivement conçues sur une grève possible d'acheteurs s'évanouissaient : il était contradictoire, alors qu'on était unanimement d'accord pour exalter l'accession du plus grand nombre possible de citoyens à la propriété foncière comme le plus grand des biens économiques et sociaux, de limiter ce bienfait à un si petit nombre d'entre eux. Aussi, moins de quinze jours après la publication de l'instruction du 31 mai qui réglait tous les points de détail omis ou insuffisamment précisés dans la loi du 14, le comité d'aliénation vint-il proposer à l'Assemblée une aliénation non plus partielle mais totale. « Vous jugerez certainement, disait le 13 juin son rapporteur, le duc de la Rochefoucauld, leur conservation moins utile à l'Etat que leur aliénation : entre le grand avantage d'éteindre en intérêts annuels une somme fort supérieure au revenu des biens que vous vendrez, vous trouverez l'avantage plus grand encore d'augmenter la masse générale des richesses en substituant l'intérêt personnel, toujours plus actif et plus industrieux, à l'administration commune qui ne peut jamais le remplacer et celui, non moins touchant pour vous, d'appeler un grand nombre de citoyens à la propriété, par les facilités que vous donnerez aux acquéreurs, tant pour la forme que pour les époques de

1. Afin de favoriser les divisions, le décret du 14 mai stipulait que les enchères seraient ouvertes à la fois sur la totalité et sur les parties d'un bien compris dans une même estimation : si les enchères partielles égalaient au moins l'enchère faite sur la totalité, le bien devait être adjugé divisément. Mais l'application de cette règle fut rare, car, dans la crainte de mécontenter les fermiers des grandes propriétés ecclésiastiques, surtout dans le Nord et l'Est, il fut stipulé que les baux ayant date certaine et authentique antérieure au 2 novembre 1789 devaient être exécutés selon leur forme et teneur, sans qu'il fût loisible aux acquéreurs d'expulser les fermiers. Le fractionnement, qui devait être la règle pour les biens le deuxième origine, fut donc l'exception pour ceux de première. Il n'en est pas moins vrai que beaucoup d'établissements ecclésiastiques, notamment les cures, possédant des lopins de terre fort divisés, les ventes parcellaires furent nombreuses, même pour les biens de première origine.

paiements, et par une telle subdivision des objets dans les ventes que le pauvre même qui voudrait acquérir une petite propriété puisse y parvenir avec une légère avance qu'il se procurera facilement, s'il est connu dans son pays pour honnête. » Les capitaux allaient abonder, avec la cessation des emprunts publics, le rachat des droits féodaux, les remboursements de la finance des offices : les soumissionnaires affluaient ; il était même facile d'augmenter encore cette affluence en admettant en paiement, outre l'argent et les assignats, pour les biens excédant les 400 millions donnés en hypothèque à ces assignats, les finances des offices supprimés, les liquidations de dîmes inféodées, les dettes d'Etat arriérées, les brevets de pensions ecclésiastiques à liquider. Talleyrand appuya chaudement cette motion et proposa même de l'étendre plus loin encore en admettant en paiement les rentes sur l'Etat, perpétuelles ou même viagères. Et le 9 juillet, l'Assemblée considérant « que l'aliénation des domaines nationaux est le meilleur moyen d'éteindre une grande partie de la dette publique, d'assister l'agriculture et l'industrie et de procurer l'enrichissement de la masse générale des richesses par la division de ces biens nationaux en propriétés particulières, toujours mieux administrées, décréta que tous les domaines nationaux, autres que les forêts [1] et les biens dont la jouissance serait réservée au roi, pourraient être aliénés, aux conditions fixées par le décret du 14 mai précédent.

Le pas décisif était donc maintenant franchi : après de longs tâtonnements, la Révolution avait trouvé sa voie en matière financière. La vente des biens nationaux serait sa grande ressource, son moyen de prédilection. Mais cette vente serait-elle vraiment une vente, au sens vrai du mot, c'est-à-dire l'échange d'une valeur réelle contre une autre valeur réelle ? Ou ne serait-elle qu'une apparence, que l'échange de cette valeur réelle contre un illusoire papier ? Il n'est peut-être pas dans toute l'histoire de la Constituante de débat plus important et plus fécond en conséquences redoutables que celui qui allait s'engager sur cette grave question.

1. Décret du 6 août. Seuls les bois isolés, distants d'au moins 100 toises des forêts étendues, pouvaient être aliénés, avec autorisation des départements si leur superficie dépassait 100 arpents. Les biens de l'ordre de Malte, des fabriques, séminaires, collèges, hôpitaux, étaient aussi exceptés de la vente : leur tour devait venir, mais plus tard.

CHAPITRE V

MODE DE REMBOURSEMENT DE LA DETTE EXIGIBLE. — 1.200 MILLIONS D'ASSIGNATS-MONNAIE. — RÉSULTATS FACHEUX DE CE VOTE

Rapport du comité des finances sur le remboursement de la dette. — Quittances de finance ou assignats-monnaie? — Discours de Necker et de Mirabeau (27 août). — Chute de Necker. — Arguments des partisans de l'assignat-monnaie. — Arguments de ses adversaires. — Dupont de Nemours. — Consultation des places de commerce. — Répugnance générale pour l'assignat-monnaie. — Pétitions obtenues en sa faveur. — Derniers débats. — Décret du 29 septembre 1790. — Comment le crédit de l'assignat est dès lors compromis. — Effets désastreux du papier-monnaie.

Rapport du comité des finances sur le remboursement de la dette (27 août). — Peu de temps après le vote qui mettait à la disposition de l'Assemblée un actif si considérable, elle recevait enfin des renseignements, depuis longtemps attendus, sur l'étendue du passif. Le rapport que lui adressa M. de Montesquiou au nom du comité des finances dissipa, jusqu'à un certain point, les ténèbres dans lesquelles on était jusqu'alors resté.

D'après ce rapport (27 août 1790), la dette constituée coûtait en intérêts annuels 167.737.819 l. (dont 101.823.846 en rentes viagères et 65.913.973 en rentes perpétuelles)[1] ou, plus exactement, 164 millions, en tenant compte de l'extinction du viager : et elle pouvait être estimée en capital 1.321 millions pour la dette perpétuelle, 1.018 pour

1. Cf. t. I, p. 459, 473, 474. — Les quelques différences qui se remarquent entre ces chiffres peuvent provenir de la suppression des rentes ayant appartenu à des évêchés, chapitres, abbayes, etc..., d'une part, et, d'autre part, de ce que Montesquiou fait entrer dans ses calculs les intérêts des emprunts contractés par les pays d'États pour le compte du gouvernement.

Lebrun a déposé, sur le même sujet, le 22 septembre 1790, un autre rapport où les chiffres sont en général plus faibles que ceux de Montesquieu : 100 millions de rentes viagères, 61 de rentes perpétuelles. Lebrun est plus exact ; mais c'est surtout d'après les chiffres du rapport de Montesquiou que s'est guidée la Constituante. Montesquiou, partisan de l'assignat, a eu tendance à grossir un peu les chiffres et à incorporer dans la dette exigible des articles qui, en réalité, n'avaient pas à y figurer, afin de pousser d'autant plus à la multiplication de l'assignat.

la rente viagère, en tout 2.339. La dette exigible s'élevait en capital à 1.339 millions et en intérêts à 64.300.000 ; Montesquiou comprenait dans cette catégorie la dette du clergé (149 millions et demi en capital, 5.833.000 en intérêts) [1] — on l'estimait exigible afin d'empêcher les créanciers du clergé d'élever des plaintes sur la substitution de débiteur — les offices de judicature (456 millions) [2] et de finance (118) [3], des maisons du roi, de la reine et des princes (52), les charges et emplois militaires (35), les cautionnements des agents financiers (203.400.000) [4], les dîmes inféodées (100), l'arriéré des départements ministériels (120) [5], les sommes échues au 1er janvier 1791 d'emprunts à terme (près de 108), les gouvernements et lieutenances générales de l'intérieur (3.800.000), etc. Une troisième catégorie comprenait la dette qui serait exigible dans des délais plus ou moins éloignés (emprunts divers remboursables à échéances déterminées) : 563 millions en capital, 25 et demi en intérêts [6].

Le service de toute cette dette exigeait donc 257 millions et demi annuellement, ou plutôt 281 avec les annuités nécessaires à l'amortissement de divers emprunts. Les dépenses publiques pouvaient être estimées 240 millions, plus 70 pour les frais du culte et 50 pour les pensions ecclésiastiques. 641 millions seraient donc à exiger annuellement des peuples ! Ce serait porter le poids des contributions publiques au-dessus de ce qu'il était avant la Révolution et le rendre insupportable à la nation ! Il y avait heureusement un moyen d'éviter cette surcharge, c'était de se servir des biens nationaux pour éteindre les 1.902 millions de la dette non constituée et, par conséquent, les 89 millions 1/2 d'intérêt qu'elle coûtait. Il ne resterait plus alors à imposer que les 240 millions des dépenses publiques, les 164 de la dette constituée et les 120 dus au culte et au clergé, en tout 524, et les contributions

1. Plus de deux tiers de la dette du clergé, 103.980.000, étaient constitués au denier 25, soit 4 0/0 ; 8 millions et demi seulement l'étaient à 5 (emprunts de 1780 et de 1782) ; 4 et demi l'étaient à 2, 15 à 2 1/2. Le crédit du clergé était, comme on sait, extrêmement supérieur à celui de l'Etat.

Un état, sans doute plus exact (D VI 11), des rentes dues par le clergé, 5.340.157, attribue sur ce chiffre 3.458 984 à des particuliers, 1.881.173 à des mainmortables.

2. C'est aussi le chiffre auquel s'arrêta le comité judiciaire quand, le 7 septembre, il en fit décider la liquidation. Lebrun a adopté celui de 426 millions.

Principaux articles : offices des Parlements, 62 millions et demi ; des cours des comptes, 44 ; des cours des aides, 16 1/2 ; des tribunaux ordinaires, 71 ; des bureaux des finances, 26 ; des élections, 14 ; des juridictions des gabelles, 9.600.000 ; des juridictions des traites, 889.000, etc., etc...

3. 77 seulement dans le rapport de Lebrun (qui n'y comprend pas les offices des payeurs de rentes, à conserver d'après lui, 10 millions de débets, etc...).

4. 150 seulement d'après Lebrun.

5. 80 seulement d'après Lebrun.

6. Total général de la dette non constituée, d'après Lebrun, 1.458 millions, au lieu des 1902 que donne Montesquiou (1339 + 563).

s'élevant sous l'ancien régime à 497 millions [1], plus 133 de dîmes, plus les contraintes, saisies, vexations, extorsions de toute sorte qu'entraînait l'ancien système fiscal, le soulagement serait notable : d'autant plus qu'il convenait aussi de faire entrer en ligne de compte, à la décharge des anciens taillables, la part de contribution désormais supportée par les ci-devant privilégiés, 32 millions d'après l'évaluation de Necker. C'était donc à l'aliénation des biens nationaux, seul moyen d'éviter d'aggraver les charges de la nation, seul moyen de les alléger, qu'il fallait s'attacher « avec cette obstination qui surmonte tous les obstacles ». Leur valeur était de 2 à 3 milliards : ne comptât-on que 2 milliards, outre les 400 millions, gage des assignats déjà émis, elle était certainement suffisante pour acquitter les 18 ou 1900 millions de la dette immédiatement ou prochainement exigible. Rien de plus avantageux que d'éteindre cette dette : « On ne peut échanger trop promptement, contre une partie de ces immeubles, tous les titres de créances exigibles sur l'Etat. Il faut multiplier à l'infini les moyens de faire ces acquisitions ; il faut exciter la concurrence en distribuant ces moyens dans un grand nombre de mains... C'est unanimement que nous regardons la vente des biens nationaux comme le salut de l'Etat et le seul moyen de l'opérer. Nous pensons tous que ces ventes ne peuvent être rapides qu'autant qu'il sera mis à la fois, dans beaucoup de mains, des valeurs plus propres à ces acquisitions qu'à tout autre emploi. » Le comité rejetait l'idée de vendre contre les cautionnements, les titres de charges, les brevets de retenue, ces grosses valeurs appartenant à trop peu d'individus, et étant infiniment désirable que les moyens d'acquérir fussent placés dans toutes les classes de citoyens, pour imprimer un grand mouvement à la circulation et faire monter les enchères. Deux procédés, pour cela, étaient possibles : des quittances de finance, ou obligations nationales, à remettre aux créanciers de la dette exigible, divisibles à la volonté des intéressés, transmissibles de gré à gré (sauf toutefois pour les bailleurs de fonds des officiers remboursés, pour qui l'acceptation en serait obligatoire), productives d'un intérêt de 5 0/0, ou peut-être d'un intérêt décroissant, pour amener leurs porteurs à les consacrer à l'achat des immeubles nationaux ; et des assignats-monnaie, à cours forcé, semblables à ceux qui avaient été décidés par le décret du 17 avril, sauf, peut-être, suppression de l'intérêt « afin de provoquer plus vivement aux ventes, par la stérilité même des signes représentatifs qui, cependant, conserveraient toute leur valeur pour cet emploi utile et vraiment national ». Le comité n'avait pas pris parti entre ces deux solutions : le rapporteur laissait toutefois percer son opinion personnelle, très favorable à l'émission de

1. C'était à ce chiffre que Montesquiou pensait pouvoir évaluer le total des impôts pesant sur la nation, pour procurer 475 au fisc : il faisait entrer en effet en ligne de compte les bénéfices des fermiers, le coût des contraintes, saisies, etc...

1.900 millions ou 2 milliards de papier-monnaie [1]. « Votre opération ne laissera rien à désirer, si les ventes s'exécutent promptement, si la concurrence les rend avantageuses, et si le numéraire fictif n'a fait que paraître un moment pour se charger de votre dette et s'engloutir à jamais avec elle. Ce moyen (les assignats) a été fort contredit au moment où il vous fut proposé, et cependant le succès n'en est plus équivoque. Nous ne pouvons nous dissimuler que le succès d'une opération de 400 millions d'assignats n'est pas une preuve suffisante du succès d'une opération cinq fois plus considérable..... mais... bien des gens pensent que la somme des signes représentatifs est indifférente dès qu'elle n'est pas arbitraire, et dès qu'elle est subordonnée à la valeur incontestable des domaines représentés... Ils en concluent que la totalité des domaines nationaux peut être représentée par des assignats-monnaie et donnée en paiement pour toutes les créances exigibles, et que les assignats employés de la sorte non à payer des dépenses, mais à rembourser des capitaux, n'entreront pas dans la circulation plus que les capitaux eux-mêmes n'y entrent et par conséquent ne la surchargeront pas. » Montesquiou oubliait ici les longs délais qu'avec raison d'ailleurs la Constituante avait tenu à accorder aux acquéreurs : au lieu d'une simple apparition rapidement suivie d'extinction, les lois déjà votées impliquaient la circulation pendant douze ans peut-être du signe représentatif à émettre, et combien était-il à craindre que pendant ce laps de temps se produisissent cet engagement et ce bouleversement dont il contestait, à tort, la possibilité !

Quittances de finance ou assignats-monnaie ? — La discussion à laquelle il conviait l'Assemblée a été une des plus importantes, des plus approfondies, des plus considérables par ses conséquences, qui se soient déroulées à la tribune de la Constituante, et cependant c'est une de celles qui ont le moins attiré l'attention de l'histoire.

Il ne semble pas que l'hésitation eût été possible si dans cette question financière les Constituants ne s'étaient laissé guider que par des considérations financières. La valeur des biens nationaux n'était ni connue, ni possible à connaître. On les avait vus, ou on allait les voir, portés à 4 milliards par Treilhard [2], à 2 milliards par Condorcet [3], à 2 milliards et demi par le comité des finances, à 2.440 millions par Amelot, à 2.415 par le comité d'aliénation [4]. Quelques esprits aventureux avaient cru

1. C'était évidemment l'opinion qui l'emportait, et c'était pour rendre l'assignat-monnaie nécessaire que le comité avait, sciemment ou inconsciemment, exagéré quelque peu le chiffre de la dette exigible et classé dans cette catégorie quantité de dettes dont le paiement pouvait attendre.

2. 18 décembre 1789.

3. Mémoire lu à la séance du 3 septembre 1790.

4. Ces estimations datent de 1791, et reposent sur les statistiques de ventes déjà faites, servant de base pour l'estimation de celles encore à faire ; méthode qui n'avait

pouvoir aller jusqu'à 12 milliards[1] : des gens très compétents, Lavoisier, par exemple, ne parlaient au contraire que de 1.800 millions, et comme il en fallait déduire 400 pour les assignats déjà créés, 350 au moins pour ceux à créer encore pour couvrir le déficit des recettes ordinaires jusqu'au 1er janvier 1791, un capital de 1 milliard à peine restait disponible[2]. Comment choisir entre toutes ces estimations contradictoires, dont beaucoup étaient hasardées, dont aucune n'était certaine? Comment, à supposer qu'on pût arriver à une évaluation solide de la valeur des biens du clergé, apprécier exactement la brèche énorme que faisaient dans sa fortune d'autrefois et la suppression des dîmes, et celle de beaucoup de droits féodaux, et le dépérissement de ceux qui n'étaient pas encore supprimés, et la réserve des forêts, cette partie si considérable de la fortune immobilière de l'Eglise, et celle des biens des hôpitaux, des fabriques, des séminaires, de l'Ordre de Malte, exceptés, avec raison, de la vente ? Comment, en supposant possible de faire avec exactitude toutes ces déductions, oublier que cette valeur vénale était sujette aux fluctuations les plus considérables et les plus impossibles à mesurer par suite des événements politiques, par suite de la répercussion nécessaire du nouveau régime économique et fiscal, encore indéterminé, sur le prix des immeubles, par suite même de l'énorme quantité de biens que le seul fait des ventes nationales allait amener sur le marché ? Quiconque était sincère devait (et doit encore) se l'avouer : il était au moins extrêmement difficile d'apprécier la valeur normale des biens du clergé à la veille de la Révolution, absolument impossible de l'apprécier depuis qu'elle avait éclaté, plus impossible encore, en supposant résolu cet insoluble problème, de croire ou de faire croire que cette valeur, déterminée pour 1790, eût la moindre chance de rester égale à elle-même en 1791, 1792, et audelà. Or, en l'absence de toute donnée satisfaisante à cet égard, une émission considérable d'assignats hypothéqués sur un gage non rigoureusement déterminable ni stable risquait toujours d'en dépasser la valeur, ou, ce qui revient exactement au même, d'être suspecte de la dépasser : et le plus léger doute à cet égard était nécessairement fatal au crédit de ce papier. C'était donc se lancer dans une aventure des plus dangereuses que de prétendre faire accepter une émission de papier-monnaie égale ou presque égale par hypothèse à la valeur des immeubles qui devaient le gager : sans parler d'ailleurs de la difficulté, de l'impossibilité même, en supposant que l'opinion

que l'apparence de la sûreté et de la rigueur. Par le même procédé, Montesquiou, le 9 septembre 1791, énonce le chiffre de 2.598 millions.

1. Polverel, aux Jacobins, le 25 juin 1790.

2. Coulmiers, abbé d'Abbecourt, donnait des chiffres encore moins élevés ; en déduisant tout ce qui était à déduire, il ne croyait pas qu'on eût plus de 600 millions de biens ecclésiastiques à vendre.

publique admît cette égalité entre le signe et le gage, de lui persuader en outre que cette proportion ne serait jamais dépassée, et qu'on saurait toujours résister à la tentation de créer de nouveau papier en cas de nouveaux besoins.

Au contraire, on s'épargnait la terrible difficulté de déterminer la valeur des biens nationaux à vendre, celle de faire accepter cette évaluation par l'opinion publique, celle de rassurer contre la perspective d'émissions nouvelles reposant sur le même gage, en remettant aux créanciers de la dette exigible — voire même peut-être à ceux de la dette constituée, comme Talleyrand l'avait déjà proposé et comme un député suppléant de Paris, le notaire Ducloz Dufrénoy[1] le conseillait, avec de solides raisons — des titres qui une fois parvenus dans des mains désireuses d'acheter iraient s'échanger contre des biens nationaux avec d'autant plus de facilité qu'ils seraient impropres à tout autre usage, sans autre risque que de laisser l'Etat redevable encore d'une partie de sa dette, si d'aventure cette dette, dont on sait d'ailleurs que le chiffre exact n'était pas beaucoup plus facile à préciser que celui de l'actif immobilier qui en faisait la contre-partie, surpassait la valeur des biens nationaux. Il semblait même que l'émission de titres uniquement applicables à cette opération, privés de tout autre débouché, fût la meilleure combinaison possible pour donner aux ventes cette activité qu'on jugeait avec raison nécessaire. On pouvait même, pour favoriser les petites acquisitions auxquelles on accordait, avec raison encore, tant d'importance, fractionner ces titres, admettre des versements successifs. On pouvait, en leur accordant un intérêt qu'il aurait été tout à fait injuste de leur refuser, rendre cet intérêt décroissant, afin de les faire sortir des portefeuilles qui sans cela eussent borné leur ambition à les garder. De quelque côté donc qu'on jetât les yeux, avantages certains, risques nuls, aucune impossibilité de réaliser les progrès économiques et sociaux qu'on voulait obtenir des ventes. Mais l'Assemblée avait déjà profondément subi l'influence des orateurs et des publicistes qui avaient représenté la diffusion du papier-monnaie comme la condition même du relèvement de l'activité économique du pays. Elle craignait que des quittances de finance ne fournissent un nouvel aliment à la spéculation et à l'agiotage, ne restassent concentrées dans quelques mains, ne répandissent pas dans la France entière la tentation et le besoin d'acheter. Elle apercevait parmi les adversaires les plus déclarés de l'assignat-monnaie des hommes connus par leur tiédeur, ou même par leur hostilité, pour la cause de la Révolution, et bien qu'il s'en trouvât aussi parmi eux auxquels le même reproche ne pouvait pas être raisonnablement adressé, cette circonstance suffisait pour la rejeter instinctivement de l'autre côté.

1. *Réflexions sur les causes du discrédit* (1er août 1790, AD IX 576).

Discours de Necker et de Mirabeau (*27 août*). — En outre, pour beaucoup de ses membres, il s'agissait en la circonstance de porter un dernier coup à Necker, dont l'extrême répugnance pour tout papier-monnaie était connue : l'adoption de 1.800 ou 1.900 millions d'assignats devait être évidemment pour lui un gros échec personnel. Précisément, peu de temps auparavant, Necker s'était prononcé avec force contre le fameux décret du 19 juin supprimant les titres nobiliaires ; de nouveau, le 17 août, il avait formulé des critiques assez vives contre un décret du 3 août attribuant au pouvoir législatif seul le droit d'attribuer des pensions et le triage à faire entre pensions à conserver et pensions à supprimer, et s'était plaint que le roi fût mis dans l'impuissance d'accorder de son chef le plus petit encouragement aux agents de tout genre qu'il était obligé d'employer pour le service public. « Rien n'oblige à entendre les insolences ministérielles », s'était écrié Le Deist de Botidoux ; et après une discussion passionnée, l'Assemblée avait dédaigneusement refusé de renvoyer le mémoire du ministre au comité des finances. De plus en plus mal disposée par lui, elle n'écouta pas d'une oreille plus favorable celui que dès le 27 août Necker lui adressa pour la mettre en garde contre le dangereux projet d'une émission de 18 ou 1.900 millions d'assignats. Il en fallait sans doute assez, disait-il, pour terminer l'année, mais non pas, à beaucoup près, une somme aussi considérable : une pareille masse ne pourrait que perdre beaucoup, puisque dès maintenant, bien qu'il n'en circulât encore que pour 330 millions, il était loin d'être au pair avec le numéraire ; elle achèverait de faire disparaître la monnaie, et les difficultés déjà si grandes que l'on rencontrait pour faire en numéraire les quelques paiements impossibles à faire autrement,solde des troupes, paye des ateliers de charité, etc., deviendraient encore plus aiguës : l'universalité des citoyens serait dans une continuelle inquiétude sur les moyens de faire face à ses dépenses journalières ; les marchés cesseraient d'être approvisionnés, par suite de l'invincible répugnance des populations des campagnes pour tout ce qui était papier-monnaie, et la subsistance des villes serait compromise ; seuls les débiteurs désirant s'acquitter avec une valeur destinée à s'avilir pouvaient souhaiter une opération fatale qui, dérangeant tous les rapports, altérant tous les prix, ébranlerait toutes les fortunes et deviendrait le principe des commotions les plus dangereuses ; mieux valait ne vendre les biens nationaux que contre les assignats déjà émis et contre des effets publics portant intérêt. Revenant sur une de ses thèses favorites, Necker adjurait l'Assemblée de se défier des idées trop simples, des inventions avec lesquelles on prétendait s'affranchir, en un tour de main, de tous les embarras accumulés par des circonstances inouïes : à mesure qu'on avait été aux prises avec des réalités on apprenait à se dégager des idées systématiques et à soumettre son imagination au joug de l'expérience.

Toutes ces considérations étaient fondées, mais perdaient de leur poids en passant par la bouche d'un homme devenu aussi impopulaire qu'il avait été adulé autrefois. Gouy d'Arsy l'accusa de ne s'opposer à une émission d'assignats que pour continuer à être nécessaire, lui et les petits expédients qui avaient ses préférences : avec le remboursement de la dette au moyen d'assignats-monnaie, la nation serait débarrassée de 120 millions d'intérêts annuels, les créanciers de l'Etat ne recevraient point un titre douteux et vacillant, mais une valeur réelle et échangeable immédiatement contre une terre nationale, la plus solide de toutes les possessions. Mirabeau — lui qui avait écrit en 1789 que toute espèce de papier-monnaie, envisagée comme ressource, ne peut être qu'une illusion, une chimère, une véritable orgie de l'autorité en délire — saisit immédiatement l'occasion de perdre son ex-rival en développant dans un discours célèbre (27 août) [1] les arguments, en réalité assez pauvres, mais très propres à faire impression sur l'Assemblée, qui à son avis militaient pour l'émission d'une quantité d'assignats égale au montant de la dette exigible : arguments dont les deux principaux étaient qu'il fallait beaucoup de papier-monnaie pour ranimer la prospérité, et beaucoup aussi pour que passant dans toutes les mains il attachât tout le monde au succès de la Révolution par le plus puissant de tous les liens, celui de l'intérêt personnel : les quittances de finance, condamnées à rester entre les mains des gros officiers et des riches capitalistes, ne pouvaient satisfaire à ce double besoin. « Quand la pénurie des espèces nous tourmente, quand les métiers, les arts, les manufactures, le commerce, demandent à grands cris d'être sustentés, est-ce une mesure de restauration, je vous en fais juges, que celle qui ne met pas un écu réel ou fictif dans les affaires ?.. Dans ce nouveau système de liberté le commerce, les arts, l'agriculture doivent prendre un nouvel essor et demanderont sans doute pour s'alimenter de nouveaux moyens dont l'imagination ne peut fixer l'étendue. Est-ce donc dans la disette effrayante où nous nous trouvons, est-ce à l'entrée de la carrière où nous allons nous élancer, que nous pouvons redouter d'être embarrassés de numéraire ?... Nous avons un pressant besoin de moyens qui favorisent les affaires : les assignats-monnaie, en même temps qu'ils payent la dette, nous fournissent ces moyens d'émulation, d'activité, de restauration. Vous hésiteriez à les adopter comme une mesure de finance que vous les embrasseriez comme un moyen sûr et actif de la Révolution. Partout où se placera un assignat-monnaie, là sûrement reposera avec lui un vœu secret pour le crédit des assignats, un désir de

1. Œuvre, en réalité, pour la plus grande partie, de son collaborateur Reybaz. — Mirabeau venait d'entrer en relation avec la cour et il n'avait pas encore perdu toute espérance d'arriver au pouvoir : la chute de Necker était un préliminaire indispensable.

leur solidité... là seront des hommes qui voudront que la conversion de ce gage soit effectuée, que les assignats soient échangés contre les biens nationaux, et comme le sort de la constitution tient à la sûreté de cette ressource, vous compterez un défenseur nécessaire de vos mesures, un créancier intéressé à vos succès. Votre décret au sujet de l'émission des assignats-monnaie pour 400 millions fut l'ouvrage de la nécessité : il eût pu être celui de la prudence, et, porté plus tôt, il eût prévenu de grandes angoisses. Mais enfin, dès qu'il fut mis à exécution, on vit un amendement sensible dans les affaires, l'intérêt de l'argent diminuer, les effets reprendre faveur, le change avec l'étranger se rapprocher du cours ordinaire, les contributions publiques devenir plus nombreuses [1] : heureux effets qui incontestablement se seraient fortement développés si les assignats eussent eu une destination plus étendue, si leur émission eût été plus considérable, s'ils eussent été divisés en sommes assez faibles pour entrer dans les affaires de la partie laborieuse du peuple. » Les quittances de finance n'intéresseraient que quelques spéculateurs de la capitale, les assignats pénétreraient dans toute la France : « cessons de regarder les capitales comme si elles formaient tout le royaume, et les capitalistes qui les habitent comme s'ils formaient le gros de la nation : et dans la liquidation de la dette nationale, préférons les moyens les mieux appropriés à l'avantage du plus grand nombre... (Préférons) un papier qui arrivera aux biens nationaux par sa destination naturelle, après avoir fécondé dans son cours les différentes branches d'industrie : papier qui ne commencera pas son cours par tomber au hasard dans des mains plus ou moins avides, mais qui sera livré d'abord à la classe des créanciers les premiers en titre ; papier qui commencera son cours sous les auspices de la justice, et qui le continuera comme un instrument de bienfaisance public... Jetez dans la société ce germe de vie qui lui manque, et vous verrez à quel degré de prospérité et de splendeur vous pourrez dans peu vous élever. »

Chute de Necker. — Entre Necker recommandant la prudence et Mirabeau conseillant la hardiesse, le choix de l'Assemblée était fait. Découragé et se sentant complètement impuissant, Necker fut encore confirmé dans ses projets de retraite par les manifestations anti-ministérielles que provoquèrent le 2 septembre les nouvelles de la répression de la sédition militaire de Nancy : la garde nationale dut protéger contre la fureur de la foule les demeures de plusieurs ministres, parmi lesquelles la sienne, et La Fayette lui donna le conseil de quitter,

1. Allégations que la réalité était fort loin de justifier. L'assignat était déjà très discrédité. « Partout, écrivaient les négociants et fabricants de Laval (D VI 40), on ne le reçoit qu'avec répugnance..., on ne trouve à l'échanger contre le numéraire qu'à des conditions ruineuses ; partout il a tari la confiance et la bonne foi et éveillé la finesse, la cupidité, l'agiotage... »

par prudence, son hôtel. Necker adressa à l'Assemblée, le 3 septembre, une lettre de démission motivée par sa santé et par « les inquiétudes mortelles d'une femme aussi vertueuse que chère à son cœur », et partit le 4, au milieu de l'indifférence générale : personne ne s'intéressait plus à cet homme, dont le renvoi, quelques mois plus tôt, avait causé une émotion universelle et déterminé l'explosion révolutionnaire la plus violente[1]. Sur sa route, au lieu des ovations frénétiques qui en juillet 1789 avaient salué son retour triomphal, il ne rencontra que défiance et hostilité : par deux fois, à Arcis-sur-Aube et à Vesoul, il fut arrêté par une populace malveillante et forcé de solliciter de l'Assemblée un décret enjoignant de lui laisser continuer son voyage. Tenace, malgré tout, dans ses illusions, se méprenant encore sur la profondeur de sa chute, et toujours possédé du besoin de conseiller et de morigéner, il adressa encore de sa retraite un rapport sur la liquidation de la dette publique, lu le 17 septembre, rapport qui contenait d'ailleurs de très justes observations sur les dangers du papier-monnaie, sur l'exagération du chiffre auquel le comité des finances avait cru devoir porter l'estimation de la dette actuellement exigible, ainsi que sur la nécessité de laisser une large place, dans le nouveau système fiscal, aux impôts indirects « qu'on paye sans contrainte, et toujours au moment précis de ses moyens ». Mais ce n'était pas sa voix que l'Assemblée était disposée à écouter dans le débat solennel déjà engagé devant elle, et qu'elle allait maintenant poursuivre[2] avec le sentiment profond de la gravité de la question, et un sincère désir de la résoudre au mieux des intérêts de la France et de la Révolution.

Arguments des partisans de l'assignat-monnaie. — Cette longue discussion ne fit guère surgir d'ailleurs d'autres arguments que ceux qui avaient été déjà présentés pour ou contre l'assignat-monnaie dans la première bataille parlementaire du mois d'avril précédent. Les partisans de l'assignat-monnaie (soit des 2 milliards d'assignats réclamés immédiatement par les plus enthousiastes, soit d'émissions progressives et plus limitées proposées par de plus modérés), Anson, Vernier, Le Chapelier, Chabroud, Barnave, Pétion, Montesquiou,

1. Il conservait encore cependant quelques admirateurs en province, mais bien peu. Dans une lettre du 4 septembre, le directoire de la Mayenne adhérait entièrement aux idées exprimées par Necker le 27 août et ajoutait : « Nous voyons avec peine ses projets et ses efforts contrariés par la passion ; il nous paraît toujours conserver sa supériorité, au milieu des critiques les plus ardentes. Toute notre crainte est qu'il abandonne la carrière, et si nos sentiments à son égard pouvaient contribuer à l'y soutenir, nous serions enchantés qu'il les connût » (D VI 40).

2. Il fut décidé, le 28 août, que le décret ne pourrait pas être rendu avant le 10 septembre ; ce terme arrivé, le délai fut encore prorogé. L'Assemblée se rendait très bien compte que l'affaire était autrement délicate que celle des 400 premiers millions, et qu'il ne s'agissait de rien moins « que de jouer à face ou non la Constitution ».

etc., etc., protestent d'abord vigoureusement contre toute assimilation entre les papiers de Law[1] ou le papier américain, et l'assignat, et répètent que celui-ci, garanti par le plus solide des gages, est aussi incapable de se déprécier que la terre qu'il représente : il leur échappe, ou tout au moins ils ne jugent pas à propos de dire qu'il faudrait, pour que ce raisonnement fût exact, la certitude que la masse du papier ne dépasse pas, ne dépassera jamais, la valeur du gage, et que cette certitude st im possible, par la double raison que le gage peut se déprécier et que l'assignat peut se multiplier, et qu'il n'est au pouvoir de personne de donner à ce double point de vue des assurances suffisantes pour tranquilliser les esprits ; il leur échappe aussi qu'à supposer même ce double danger écarté, la garantie immobilière, valable peut-être pour assurer la solidité d'une obligation à terme, ne l'est point pour assurer celle d'un papier-monnaie circulant constamment de main en main et circulant d'autant plus vite qu'il est plus suspecté, plus soumis à toutes les fluctuations de l'opinion, dépourvu de valeur intrinsèque, inutilisable pour les transactions avec l'étranger ; que tout papier ne saurait se maintenir à la hauteur de la monnaie qu'à la condition de pouvoir toujours être immédiatement échangé contre elle, ce qui n'était pas le cas pour l'assignat ; que la perspective vague d'un gage impossible à calculer de façon précise ne constitue pas, à proprement parler, une garantie ; enfin que la masse du public devant employer l'assignat à ses menues dépenses quotidiennes, sans aucune intention de le consacrer à des achats d'immeubles, s'inquiète fort peu de savoir si cette hypothèque est bien solide ; elle ne porte pas si loin ses vues et ses préoccupations. Il lui faut un papier, non qui soit bien gagé, mais qui soit bien reçu ; et peu lui importe qu'il mérite confiance si, en fait, il ne l'obtient pas.

Ils nient ensuite que 2 milliards d'assignats, à les supposer décidés, puissent encombrer et surcharger la circulation comme le prétendent leurs adversaires : la fabrication demandera des délais, la vente des biens nationaux en fera rentrer des quantités considérables ; on ne sera jamais aux prises avec cette quantité surabondante de numéraire fictif que l'on prédit dans le camp adverse, et qu'on y prédit non sans contradiction, puisqu'on y soutient en même temps que le papier fera fuir le numéraire, et que cependant on sera encombré d'une masse exagérée de moyens d'échange. Point de danger d'inflation, puisque si on lance dans la circulation une grande quantité d'instruments li-

1. Point de sujet sur lequel les thuriféraires de l'assignat s'étendent avec plus de complaisance. On peut juger par là de l'accueil réservé à la proposition d'un certain Ruau, ancien praticien du district de Quimper, qui était d'avis (31 mai 1791, D VI 29), pour obvier à la lenteur et aux frais de la fabrication des assignats, d'utiliser les billets de la banque de Law, dont il devait bien rester pour 30 ou 40 millions entre les mains des particuliers — Un malin, ou un naïf ?

bératoires, d'autre part on met aussi dans le commerce une quantité de biens correspondante.

Plus essentielle encore (on sait quelle place tenaient les préoccupations politiques dans ces débats financiers, et quelle crainte avait le côté gauche que la masse des impositions à établir ne surpassât, ou ne parût surpasser, celle des impositions de l'ancien régime) était cette considération qu'avec les quittances de finance force serait d'imposer l'intérêt qu'il faudrait bien attribuer à ces valeurs, tandis qu'en remboursant la dette en assignats, la nation se trouvait du coup soulagée des 100 ou 120 millions que dans l'autre hypothèse il était indispensable d'imposer, au moins pour les premières années. « L'assignat, disait Montesquiou, épargne au peuple l'intérêt de 2.300 millions... Le peuple, qui paiera 120 millions de moins, ne vous accusera certainement pas d'imprudence. Il ne haïra pas ces assignats qui l'auront sauvé. C'est contre cette économie de 120 millions que viendront se briser tous les efforts de ceux qui repoussent les assignats. »

L'assignat-monnaie était même le meilleur, ou plutôt le seul moyen, de donner aux créanciers de cette dette exigible un remboursement qui fût véritablement un remboursement, qui fût une réalité et non pas une apparence. Leur donner des quittances de finance ou tout autre papier condamné d'avance à n'être qu'un nouvel aliment pour l'agiotage et à s'ajouter inutilement à cette masse de papiers d'Etat de toute sorte qui perdaient déjà 25 à 30 0/0, ce n'était pas payer la dette, c'était l'échanger. Il n'y avait qu'un moyen de les payer loyalement, c'était de leur remettre une valeur propre à tous les usages auxquels ils voudraient l'employer. « A-t-on bien pesé, disait l'auteur d'*Observations sur les deux modes de paiement*, l'injustice qu'il y aurait à ce que la nation pût s'ordonner à elle-même de payer ses créanciers dans une monnaie avec laquelle elle leur défendrait de s'acquitter à leur tour, soit envers elle-même, soit envers les individus qui la composent, en sorte que la nation souffrirait que ses créanciers directs fussent poursuivis comme banqueroutiers, parce qu'ils auraient voulu payer à leur tour comme elle a cru pouvoir les payer ? Cela ne répugne-t-il pas à toutes les idées d'humanité et de justice ? » 18 mois plus tard, ce sera ce même intérêt des créanciers qui sera invoqué pour qu'on mette un terme à des remboursements illusoires en un papier qui déjà ne représentait plus qu'une fraction sans cesse réduite de sa valeur nominale. Mais, sans attendre même ce dépérissement, Condorcet raisonnait plus juste en montrant que c'était précisément le remboursement en un papier-monnaie sans intérêt qui constituerait une lésion grave, car tous les créanciers de l'Etat n'étaient pas débiteurs à leur tour. Il y a des dettes, disait-il énergiquement, que les honnêtes gens ne paient pas en papier-monnaie : ils n'en paient même aucune, car

« tout remboursement en papier forcé est une véritable banqueroute [1] ».

Mais l'intérêt des créanciers de l'Etat n'était encore que le moindre dont il y eût à tenir compte en cette affaire : c'était la nation entière qui avait un impérieux besoin d'être revivifiée, c'étaient l'agriculture, l'industrie, le commerce, languissants faute de moyens d'échange, qui attendaient impatiemment qu'on fît cesser l'affreuse pénurie de numéraire dont ils souffraient. Déjà avant la Révolution, remarquait Montesquiou, le numéraire était d'une excessive rareté ; et l'on ne subsistait que grâce aux billets de la Caisse d'escompte, sans usage eux-mêmes en province : il était indispensable de créer ce numéraire ; il rétablirait la circulation, il permettrait la vente prompte et avantageuse des biens nationaux : « La difficulté de vendre, faute de moyens d'acquérir, voilà le seul obstacle que vous ayez à vaincre. Cette impuissance est le dernier espoir des ennemis de la Constitution... Il sera déçu comme tant d'autres... et les assignats seront le lien de tous les intérêts particuliers avec l'intérêt général ; leurs adversaires mêmes deviendront propriétaires et citoyens par la Révolution et pour la Révolution... Tout prospérera quand une grande abondance de valeurs représentatives des objets échangés fera reparaître les acheteurs et baisser l'intérêt de l'argent... Etablissez cette surabondance sans laquelle vos ventes se feront mal, lentement, et ne se feront peut-être jamais ». Il fallait, comme avait dit Mirabeau, « jeter dans la société ce germe de vie qui lui manquait. » A l'objection, malheureusement trop juste, que si 2.400 millions de numéraire, dont même il fallait déduire la partie que l'on thésaurisait, avaient suffi à la France d'avant la Révolution, 2 milliards de papier dont la circulation serait infiniment plus rapide, que personne ne thésauriserait, accableraient la circulation sous une abondance démesurée de monnaie fictive, on répondait, comme Mirabeau, que la France régénérée allait avoir de bien autres besoins monétaires que la France languissante d'autrefois. « Avez-vous, disait l'abbé Brousse, avez-vous bien calculé les besoins accumulés de l'agriculture, du commerce, de l'industrie ? Savez-vous quelle est la mesure précise de leurs demandes, après tant d'années de détresse, d'oppression, lorsque le règne de la liberté commence ? Qui pourra prononcer qu'un milliard de plus (et vous n'aurez jamais plus à la fois dans le système dont il s'agit ici) loin d'être une surcharge accablante, ne sera pas plutôt un germe de vie et de bonheur ? Voyez plutôt par ce nouveau secours les arts et l'activité commerciale se ranimer, s'élever à de nouvelles entreprises, tenter des spéculations plus hardies, la mer se couvrir de nouvelles flottes..., tous les genres de prospérité se répandant sur le sol favorisé de la France ! » La morale elle-même ne pourrait que gagner à une grande émission d'assignats :

1. Condorcet, Nouvelles réflexions sur le projet de payer la dette exigible en papier forcé (*Œuvres,* XI 519).

« En en créant beaucoup, disait l'abbé Gouttes (bien mauvais prophète!), vous détruisez des papiers livrés aux agioteurs, des papiers qui corrompent les mœurs, et vous les remplacez par un numéraire fictif qui les protège : vous favorisez l'agriculture et le commerce en forçant le créancier à tourner ses spéculations sur le commerce et l'agriculture ». « Il ne faut pas croire, disait Anson, que lorsque l'ordre sera parfaitement rétabli dans vos finances, lorsque les impositions seront fixées en proportion des charges et sur des bases raisonnables, lorsqu'enfin vous aurez pris un parti sur la liquidation même que nous traitons en ce moment, la détresse sera la même. Aussitôt que vous aurez remis les rentes au courant, lorsque vous aurez remboursé les capitaux exigibles à la fin de l'année..., assuré par les assignats mêmes le remboursement très prompt de ce qui n'était que successivement exigible ; lorsqu'enfin vous aurez nettoyé la place de toutes les sources de l'agiotage et fait par conséquent baisser l'intérêt de l'argent, il ne faut pas croire que toutes ces améliorations accumulées soient sans effet ; et il me semble que l'on peut sans se flatter présager d'heureux changements dans toutes les parties. » Montesquiou aussi attendait les plus brillants résultats de cette diffusion de l'assignat à travers tout le corps social, dont de l'autre côté on ne prévoyait que ravages et révolution dans toutes les fortunes : « Un assignat ne sortira jamais d'une main sans acquitter une dette et sans l'acquitter loyalement, puisqu'il sera toujours donné et reçu pour la même valeur. Au lieu de toutes ces injustices et de tous ces malheurs que l'on nous annonce, je vois au contraire la solution du plus étonnant problème politique, une libération presque générale de toutes les fortunes par un moyen neuf, doux, rapide, et, en dernière analyse, je vois des terres immenses passer dans des mains industrieuses et porter un nouvel accroissement à la fortune et à la prospérité publique. Tous ces avantages sont dus à l'emploi des assignats pour rembourser des capitaux. »

Il fallait, comme bien on pense, être l'ennemi du peuple pour lui refuser tant de bienfaits qu'il était si facile de lui procurer : et le noir dessein de faire échouer la Révolution, d'« étouffer la Constitution sous le poids des impôts » (Th. Lindet) pouvait facilement se discerner à travers les arguments de ceux qui ne s'opposaient à l'assignat que pour lui enlever un moyen incomparable de force et de popularité, et qui avaient intérêt à la continuation du désordre ancien et de la pénurie actuelle : aristocrates, contre-révolutionnaires, banquiers, agioteurs, ministres. « Savez-vous, disait Pétion, énumérant tous ceux pour qui l'assignat était à désirer et ceux pour qui il ne l'était pas, savez-vous pour qui les assignats sont à craindre ? Pour les banquiers, pour les agioteurs, parce que rien ne fait tomber l'agiotage comme l'abondance de l'argent ; parce que n'y ayant plus qu'un seul signe dans la circulation, lorsque ce signe aura fait disparaître cette multitude de contrats

divers qui servent d'aliment au jeu le plus scandaleux, que deviendront alors toutes ces spéculations coupables, tous ces moyens infâmes de s'enrichir des dépouilles d'un grand nombre de dupes et de victimes. Pour un ministre des finances, car si les dettes étaient acquittées, si le régime de l'impôt était bon, si la comptabilité était claire et simple, alors un ministre des finances n'est plus un homme aussi important : il ne peut plus éblouir le vulgaire par l'appareil d'une fausse science et d'une prétendue habileté : ce n'est plus qu'un chef de bureau ; et, je l'espère, nous en viendrons à ce point où le ministre se croira enfin comptable, subordonné et le commis de la nation. » Et c'est bien, en effet, ce à quoi la Constituante va bientôt réduire le ministre des finances : en cela, mais en cela seulement, Pétion prophétisait juste.

Résumant tous les avantages libéralement attribués à l'assignat par ses partisans, Cerutti, dans une brochure en réponse à Bergasse et à M. de Montlosier, s'exprimait ainsi : « Les assignats sont : 1° une délégation authentique, non sur le Mississipi de Law, mais sur le Pérou de l'Eglise ; 2° un supplément au numéraire qui forcera peu à peu l'argent à circuler pour l'avantage même de celui qui le possède ; 3° une combinaison politique pour assurer la vente rapide des biens du clergé ; 4° une balance commerciale qui doit rétablir la proportion rompue entre les marchés des provinces et celui de Paris, entre le royaume qui produit et la capitale qui consomme ; 5° une combinaison salutaire et morale qui obligera l'agioteur de renfermer son papier dans son portefeuille et de devenir capitaliste, et le capitaliste de verser son portefeuille sur les terres et de devenir agriculteur. »

Arguments de ses adversaires. — En face de cette doctrine de l'assignat inébranlablement solide, fécondant, moralisateur, liant tous les intérêts à celui de la Révolution, quels sont les arguments de ceux qui comme Talleyrand, Lebrun, Dupont de Nemours, Malouet, d'Allarde, Démeunier, Decrétot, Boislandry, Delandine, Bergasse-Laziroulle, etc., etc., et comme Lavoisier, Forbonnais, Condorcet, en dehors de l'Assemblée, combattent le projet de rembourser en papier-monnaie la dette exigible, rejettent avec épouvante une émission de 1.800 millions à 2 milliards, et veulent que cette dette soit remboursée en obligations nationales ou quittances de finance ? Ils ne sont pas animés contre l'assignat-monnaie d'une hostilité de principe : presque tous s'accordent à reconnaître la nécessité d'une émission de 3, 4, même 500 millions [1], pour suffire aux dépenses publiques jusqu'au moment où les impositions nouvelles seront instituées et mises en recouvrement : nécessité fâcheuse, mais nécessité indiscutable, puisqu'il n'existait pas d'autre moyen de parer à des besoins extrêmes et impérieux. Leur opposition porte donc non pas contre l'assignat lui-même (il était trop

1. Lavoisier allait jusqu'à ce chiffre de 500 millions.

évident malheureusement qu'on n'avait pu, qu'on ne pouvait s'en passer, et qu'aux 400 millions primitifs quelques autres devaient encore s'ajouter), mais contre l'affectation de cet assignat à rembourser la dette exigible : distinction essentielle, et trop perdue de vue, alors et aussi depuis. On avait tort d'attribuer à de mauvais desseins contre la Révolution et au désir perfide de la priver d'un instrument nécessaire ce qui était au contraire le désir de lui éviter une faute lourde et de lui assurer tout le profit de cet instrument, qui ne serait utile qu'à la condition d'être employé avec beaucoup de mesure. Permettre de durer en attendant des jours meilleurs, tel devait être le seul rôle, et telle devait être aussi la limite d'une émission qui, si on l'égalait à la masse énorme de la dette exigible, inonderait le royaume, se déprécierait rapidement par son énormité même, bouleverserait toutes les transactions, porterait partout la désolation et l'effroi, et n'aurait même pas l'avantage de soulager la détresse du Trésor, car, destinée par hypothèse au paiement de la dette, elle le laisserait sans ressources pour les dépenses courantes, précisément accrues par l'augmentation générale des prix qu'amènerait nécessairement un pareil accroissement du signe. Il ne fallait pas en effet se bercer de l'illusion que 2 milliards de papier-monnaie ainsi jetés brusquement dans la circulation n'auraient pas sur les prix de toutes choses une influence énorme, désastreuse pour toutes les classes de la société, possesseurs de revenus fixes et classes laborieuses ; ni se figurer qu'à peine émis ils iraient s'éteindre dans les acquisitions de biens nationaux, puisqu'on avait 12 ans pour les payer ; ni se dissimuler que la presque totalité de ces assignats, s'écartant des acquisitions immobilières, irait se répandre dans les marchés, sans que pour cela la quantité des objets à vendre fût augmentée, et que les denrées subiraient donc une hausse formidable ; et à ce propos Condorcet signalait avec esprit la contradiction de ceux qui promettaient une disparition de l'assignat presque instantanée et de ceux qui prévoyaient, grâce à lui, une fécondation merveilleuse de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, et un enrichissement magnifique de la patrie[1]. « L'un dit : « Il (le papier-monnaie) va donner une nouvelle vie à l'Etat. » L'autre : « Hélas ! permettez-nous de le créer : il passera de la main des créanciers dans le Trésor national, où on se hâtera de le brûler ; à peine sa faible existence sera-t-elle remarquée. » Qu'on ne parle pas non plus du prétendu intérêt des créanciers de l'Etat à être remboursés en papier-monnaie, ni du prétendu intérêt des contribuables à être dispensés des impôts nécessaires pour le paiement des intérêts de la dette : car avec l'assignat il y aurait banqueroute d'intérêts légitimement dus, banqueroute de la perte que subiraient néces-

1. *Œuvres*, XI, 503.

sairement ces assignats, impôt sur ceux des citoyens qui ont leur revenu en argent, impôt sur le peuple pour lequel on renchérirait le prix des denrées, impôt de tous le plus accablant, le plus insupportable, le plus injuste, le plus ruineux. Qu'on parle encore bien moins de barrer le chemin à l'agiotage, de relever le niveau de la moralité publique : car précisément, rien n'est plus propre à développer celui-là et à corrompre celle-ci que le régime du papier-monnaie « institution injuste, disait Condorcet[1], parce que l'obligation de le recevoir ne tombe que sur des engagements déjà contractés ; dangereuse, parce qu'elle met dans toutes les conventions, dans toutes les affaires, dans tous les achats, une incertitude fondée sur les variations qu'on prévoit devoir arriver dans la valeur du papier ; parce qu'il en résulte une foule de friponneries, la ruine de quelques familles, l'enrichissement de quelques autres, le malheur et la corruption de tous. » La quittance de finance, au contraire, évitait tous ces dangers, toutes ces injustices, assurait la réalisation des ventes mieux que n'importe quel autre système, car rien ne pouvait être plus propre à les hâter qu'un papier uniquement destiné à cet achat et dépourvu de tout autre usage. Craignait-on de la part des porteurs de quittances de finance peu de hâte à échanger leurs titres, auxquels il faudrait bien accorder un intérêt, contre des biens nationaux ? L'octroi d'un intérêt décroissant, de manière à les faire parvenir peu à peu dans des mains désireuses d'acheter, pouvait parer à cet inconvénient. Avec la quittance de finance, tous les buts qu'on se proposait, vente avantageuse, vente rapide, multiplication du nombre des propriétaires, pouvaient être atteints sans qu'aucun fût sacrifié. « Cette idée, disait Lavoisier, se présente d'une manière heureuse et simple : elle ne comporte que des stipulations libres, et sous ce point de vue semble plus conforme aux principes de l'Assemblée nationale qui sont ceux de la justice. La nouvelle circulation qu'elle établit constitue en quelque façon une monnaie particulière, uniquement applicable à la vente des biens domaniaux, et comme cette monnaie n'a cours que pour cet objet, comme elle est exclue des stipulations ordinaires, elle n'altérerait ni le prix des subsistances, ni celui d'aucune des valeurs et des propriétés : l'ordre social, le commerce, l'agriculture, l'industrie, n'en recevraient aucune atteinte. » — « Je vous défie, disait très justement de Lablache, d'établir un système de liquidation sans frapper quelqu'un : mais frapperez-vous la France entière, ou seulement les créanciers de l'Etat ? Voilà où se réduit véritablement la question... Avec l'assignat, c'est la France entière que vous allez frapper à la fois, c'est d'un bout du royaume à l'autre que va s'étendre votre opération : c'est toutes les fortunes, tous les individus, toutes les propriétés, que vous allez atteindre, puisque

1. *Œuvres*, XI, 372.

les assignats deviendront forcément la propriété de tous ceux qui possèdent quelque chose... Ainsi sera mis à la place du créancier de l'Etat, de celui qui a traité volontairement avec lui, de celui qui souvent a fait des profits considérables, l'homme isolé et tranquille qui ne possédant aucun effet public se croyait à l'abri de toutes les atteintes. Si les ennemis de l'Etat avaient pu concevoir un vœu contre sa liberté et sa future splendeur, c'est peut-être celui qu'ils auraient formé... La quittance de finance, au contraire, au lieu d'aller frapper à la fois toutes les branches de l'industrie et toutes les fortunes, ne sortirait du Trésor que pour aller se convertir en biens territoriaux, sans pouvoir s'égarer sur sa route et sans dessécher tous les canaux de la richesse commerciale et des échanges... Un homme qui en savait bien autant que nous disait que le papier-monnaie était l'émétique des grands Etats : qu'à petite dose il donnait presque toujours des convulsions et qu'à grande dose il donnait la mort. Cessons de présenter ce moyen comme le grand restaurateur, comme le grand régénérateur, comme le puissant antidote qui doit vivifier l'industrie, animer notre commerce et répartir, sans secousse et comme par enchantement, cette douce égalité... Quittons le langage des empiriques ; connaissons tous le danger du remède, et, si vous l'employez, que ce soit avec la courageuse franchise du médecin qui présente la coupe et dit au malade : ici la mort ou la vie. »

L'avocat Delandine faisait aussi remarquer que s'il fallait absolument frapper quelqu'un, mieux valait, en tout cas, atteindre les créanciers de l'Etat, ceux qui avaient fait avec lui des opérations lucratives, que les citoyens tranquilles qui n'avaient connu du gouvernement que les charges et les impositions. Mais, d'ailleurs, aucun intérêt ne serait lésé avec la quittance de finance : « Circonscrite dans d'heureuses limites et bornée par des rives opulentes, elle ne viendra pas, comme 2 milliards d'assignats, c'est-à-dire comme un torrent dévastateur, entraîner dans son cours et les comptoirs des villes et les cabanes des laboureurs. » Que de ravages au contraire ne produirait pas dans la fortune publique et privée la gigantesque émission de papier que l'on méditait ! « L'Etat gonflé sur le champ d'un embonpoint funeste et devant bientôt disparaître pour ne plus laisser voir que son horrible maigreur et son entière dissolution... haletant de besoin au milieu de cette chimérique richesse..., tous ses marchés faits à perte, toutes ses opérations coûteuses et pénibles. Ainsi l'opium émeut d'abord, enivre ensuite, éteint peu à peu la vie, et produit enfin d'horribles convulsions et l'affreux repos du néant... Comme une lèpre politique, les assignats viendront frapper les cœurs d'accablement et les champs de stérilité...Quel bouleversement dans les fortunes ! que d'actes ! que de procès ! que de troubles ! A peine sortis d'une crise obscurcie par quelques désastres particuliers, voulons-nous l'échanger contre une

crise terrible et funeste !... Là ce fut une vaste mer où le calme a reposé sur l'ondulation légère et la mutinerie de quelques flots : ici ce sera une tempête générale produite par le gonflement de toutes les vagues, leur choc effrayant et continuel, le chaos de leurs mouvements tumultueux, dont le bruit sinistre s'augmentera encore par les cris des oiseaux de proie se réjouissant toujours au milieu des orages et des tempêtes. »

« Vous n'avez pas pensé, disait Montlosier, au coup terrible que vous allez porter à la bonne foi et aux mœurs, aux désordres que vous allez introduire dans tous les marchés, dans toutes les fortunes... Toutes seront exposées à un jeu de hausse et de baisse, tous les mouvements vivifiants du commerce et de l'industrie remplacés par les spéculations désastreuses de la cupidité et de l'agiotage... Tandis qu'autrefois cet agiotage ne s'exerçait qu'au détriment des classes opulentes, ici il portera ses ravages jusqu'aux dernières classes de la société. Il s'exerçait sur des effets royaux qui appartenaient à des banquiers, à des capitalistes, à des hommes du fisc ; mais il y a autant de différence de cette espèce d'agiotage à celui qui s'exercera sur la monnaie qu'il pourrait y en avoir entre des accaparements de sucre et des accaparements de blé... Il poursuivra le peuple jusque dans ses premiers besoins, la nation entière s'en trouvera pour ainsi dire enveloppée, et l'inquiétude d'une situation toujours pénible et tourmentée la portera inévitablement à toutes sortes de mouvements et d'excès. »

C'était, comme on sait, une des affirmations les plus chères aux partisans de l'assignat que par le moyen de ce papier circulant en toutes les mains, tous seraient amenés, seraient contraints par leur propre intérêt même, de lier partie avec la Révolution, de souhaiter qu'elle réussît, que la vente des biens nationaux s'effectuât. Plusieurs orateurs s'attaquèrent tout particulièrement à ce sophisme et montrèrent combien il était vain de penser que la Révolution aurait plus d'amis quand toutes les situations seraient plus ou moins atteintes, quand tout l'argent aurait disparu, quand commerce, agriculture seraient anéantis. Bien au contraire, s'il était un sûr moyen de la faire haïr, c'était de la lancer dans cette effroyable aventure : « Si l'on décrète 2 milliards d'assignats-monnaie, disait Démeunier, au lieu de la reconnaissance que vous avez lieu d'espérer à la suite de vos infatigables travaux, j'ai peur que la France entière ne vous accable de son mécontentement... Ce sont les anciens magistrats, les officiers ministériels supprimés, ce sont les financiers et les faiseurs de services, ceux qu'enrichissaient les anciens abus, qu'il faut attacher à la Révolution, et les quittances de finance en offrent le seul moyen... Le peuple connaît trop ses intérêts pour ne pas aimer une Révolution qui l'a tiré de la servitude et lui a rendu tous ses droits. J'ajouterai

que les assignats-monnaie et surtout les petits... peuvent seuls le tourner contre vous. » — « Ah ! s'écriait prophétiquement d'Allarde, que ceux qui disent que tout porteur d'assignats deviendra un ami de la Constitution tombent dans une grande erreur ! On n'est jamais content quand on perd, et cependant on s'expose à grossir le nombre des mécontents en y poussant la classe la plus nombreuse... que cette opération ne disposerait que trop aux plus fâcheuses impressions ». Quel temps, enfin, choisissait-on pour une opération qui, dangereuse toujours, devenait bien plus dangereuse encore dans l'universel désarroi des choses et des esprits ? « C'est, disait Démeunier, parmi les orages de la plus grande Révolution, c'est à une époque où l'Etat, qu'il a fallu désorganiser pour le soumettre à une régénération complète, n'a pas encore l'habitude de la soumission aux pouvoirs publics établis par la Constitution, c'est dans un temps où la confiance inséparable de l'ordre ne peut exister, où les ennemis du bien public cherchent toutes les occasions de faire naître du désordre, qu'on vous propose cette mesure... qu'on la propose à la nation française, c'est-à-dire à un peuple qui, en accueillant à une époque peu éloignée de nous un système de numéraire fictif excédant toute proportion et toute mesure, a donné un exemple de banqueroute et de bouleversement dans les fortunes et les propriétés unique dans les annales du monde... à un peuple qui est ainsi celui dont il faut le plus ménager les opinions et les préjugés avec le plus de soin ! » De ces faits incontestables, quelques-uns concluaient qu'il fallait bien se garder d'exposer avec franchise les inconvénients des assignats, de crainte de les discréditer s'ils venaient à passer. Ainsi il eût fallu, pour accréditer l'assignat, couper la parole à ses adversaires ! Quel aveu plus triste auraient pu rêver les plus déterminés de ceux-ci de la fragilité de ce papier ?

Dupont de Nemours. — De tous les adversaires du remboursement de la dette en assignats-monnaie, Dupont de Nemours est peut-être celui qui a été le plus au fond de la question et qui a tenu le langage le plus propre à faire impression. Il a parfaitement dissipé la confusion plus ou moins volontaire que l'on faisait entre assignats pour le remboursement de la dette et assignats destinés à subvenir momentanément aux dépenses courantes : « Les personnes qui ont proposé de créer pour 1.900 millions d'assignats en veulent pour une somme beaucoup plus considérable. Ils vous en ont demandé pour les remboursements suspendus, pour la dette exigible et arriérée... pour les offices... Ils ne vous en ont pas demandé pour le seul usage qui puisse impérieusement les exiger, pour l'appoint des dépenses courantes de l'Etat jusqu'à ce que le complet rétablissement des perceptions ait remis la nation en jouissance de ses revenus. La seule maladie grave et urgente de nos finances est dans la suspension, dans le défaut

actuel de rentrée de nos revenus. Ce mal cessera aussitôt que l'ordre public sera solidement assis et que les impositions seront en recouvrement régulier. Jusqu'alors l'Assemblée nationale ne pourra éviter de continuer l'anticipation sur le produit des ventes de biens nationaux et de créer, à mesure du besoin, les assignats dont on ne pourra se passer pour faire face aux armements et aux dépenses publiques. Mais il fallait vous exciter pour vous faire destiner des assignats-monnaie à des besoins imaginaires. On savait que la nécessité ne vous contraindrait que trop à user de cette forme d'anticipation pour les besoins réels de la chose publique... Les personnes qui sollicitent 1.900 millions de nouveaux assignats, faciles à suppléer par des moyens plus sages et plus doux, savent parfaitement ou doivent savoir qu'il en faudra pour 2 ou 300 millions de plus qui seront commandés par des besoins urgents et indispensables. C'est donc réellement... 2.200 millions de nouveaux assignats qu'elles demandent...et avec ceux qui existent déjà, 2 500 à 2.600 millions de cette monnaie qu'elles veulent voir en circulation. Je vous laisse à juger de l'effet d'une telle masse de nouveau numéraire sur le prix des productions et des services publics ou privés... » Et pour populariser ces vérités il lançait sa fameuse brochure, *Effet des assignats sur le prix du pain*, qui suscita tant de colères et lui valut tant d'attaques [1] : « On dit que les assignats vaudront l'argent... Si cela est, comme il n'y aura pas plus de pain et plus de vin qu'auparavant, ceux qui voudront avoir du pain ou du vin avec des assignats ou avec de l'argent seront donc obligés de donner plus d'assignats ou plus d'argent pour la même quantité de pain ou vin... Ceux qui proposent de faire pour 2 milliards d'assignats et qui font leurs embarras comme s'ils étaient de bons citoyens ont donc pour objet de faire monter le pain de 4 livres à 20 sous, la bouteille de vin commun à 16, la viande à 18 sous la livre... Ils disent que cela n'arrivera pas, parce qu'avec les assignats on achètera les biens du clergé : mais ils attrapent le peuple, car les biens du clergé ne pourront pas être vendus tous au même moment, du jour au lendemain... Les assignats resteront donc assez longtemps sur la place et dans le commerce... Pendant ce temps-là, les marchandises à l'usage du peuple et surtout le pain se vendront le double, et il se fera de bons coups aux dépens des citoyens... Les quittances de finance ne pouvant servir que pour acheter les biens du clergé ne viendront pas troubler le commerce du pain et du vin ni déranger tous les prix des marchan-

1. Il n'est pas jusqu'à l'accusation d'être un vulgaire démagogue qui n'ait pas été épargnée à ce courageux adversaire des sophismes avec lesquels on trompait le peuple. « M. Dupont, disait Clavière (Réponse au Mémoire de Necker concernant les assignats, 15 octobre 1790, L b³⁹ 4176), parle au peuple de Paris comme l'aurait fait un démagogue ambitieux dans le temps où ce peuple ne demandait que du pain et des spectacles... Que le peuple ait du travail, et il ne s'inquiétera pas du prix du pain ! ».

dises. Cependant les biens du clergé ne s'en vendront pas moins, puisqu'il y aura pour les payer précisément la même somme en quittances de finance que l'on veut donner en assignats. Mais les quittances de finance seront libres..., ne circuleront qu'entre les gros créanciers du gouvernement et le Trésor national qui vend les biens du clergé... Les assignats sont bons pour les gens riches, qui ont beaucoup de dettes à payer au pauvre peuple et voudraient bien lui donner du papier au lieu d'écus... Les quittances de finance au contraire sont bonnes pour toute la nation... » Il rappelait volontiers[1] la triste histoire du papier américain, l'inondation de cette monnaie factice élevant le prix d'une paire de bottes à 36.000 francs et prophétisait qu'avec le même système on pourrait voir le pain à 50 ou 60 francs la livre, prix auquel il devait en effet parvenir, dans un avenir pas très éloigné. L'auteur, inconnu d'abord (car la brochure était anonyme et Dupont ne se fit connaître que quand elle eut été dénoncée à l'Assemblée, le 10 septembre, par Barnave, comme un écrit incendiaire) fut signalé comme coupable de lèse-Révolution : c'était plus facile que de le réfuter. Comme l'a dit Malouet, les motionnaires ambulants, les écrivains et les crieurs publics marquaient du sceau de la réprobation tous les adversaires des assignats : il n'en est pas moins vrai que leurs vues étaient justes, et que de toutes leurs prédictions il n'en est pour ainsi dire aucune qui n'ait été confirmée par l'événement. Malgré une émission limitée en droit, des émissions illimitées en fait : la France inondée de papier-monnaie : ce papier se dépréciant à mesure qu'il se multipliait, et l'Etat forcé par le besoin de le multiplier davantage à mesure qu'il se dépréciait : le prix de toutes choses s'élevant dans d'invraisemblables proportions : l'agriculture s'abstenant, par crainte du paiement en un papier sans valeur, et l'épouvantable fléau de la disette s'abattant, pour des années, sur la France : le commerce frappé à mort par les perpétuels changements de la valeur du signe : une foule de citoyens se trouvant tout à coup privés de leur fortune ; la misère pour l'Etat, et pour les particuliers : la confiance et la bonne foi bannies de toutes les transactions : le peuple, exaspéré par la souffrance, persévérant dans ses habitudes de violences et d'excès, dans ses sentiments de défiance et de haine, dans des besoins de proscription ; l'heure du rétablissement de la tranquillité publique, et par conséquent du paiement des impositions, de plus en plus retardée : les agitations convulsives de l'agiotage se substituant aux mouvements réguliers du travail : la valeur des biens nationaux disparaissant presque, s'annihilant par le paiement en papier inutile ; tout cela s'est vu pendant les six ou sept années qui ont suivi le vote de ce projet néfaste, et les prévi-

1. Notamment dans le discours qu'il prononça le 25 septembre.

sions les plus pessimistes de ceux qui voulaient mettre l'Assemblée en garde contre un entraînement funeste ont été plutôt dépassées.

Consultation des places de commerce. – Comme elle avait, malgré tout, un sentiment confus du péril, et qu'elle hésitait à prendre un parti dont tant de voix autorisées lui développaient les redoutables conséquences, la Constituante avait tenu à consulter les principaux intéressés, à savoir les places de commerce, et le 24 septembre Regnault d'Epercy, au nom du comité d'agriculture et de commerce, lui fit connaître leurs réponses. De 33 villes qui avaient été interrogées, 27 s'étaient prononcées contre une émission aussi énorme d'assignats, et l'avaient fait avec beaucoup de netteté et d'énergie : 6 seulement avaient paru se ranger à l'opinion contraire, Bordeaux, Tours, Lorient, Rennes, Saint-Malo, Auxerre [1], et encore elles l'avaient fait avec assez de réserves et assez d'hésitation pour que leur suffrage ne pût pas en réalité être considéré comme acquis au plan de remboursement de la dette en assignats. Ainsi Bordeaux, qui semblait se rallier au plan proposé, ne voulait d'assignats-monnaie qu'en avril 1791, et en quantité plus limitée [2] ; Tours n'en voulait pas au-dessous de 200 l. et persistait à y attacher un intérêt [3] ; Saint-Malo n'en voulait pas de forcés, et développait avec complaisance les maux, émeutes, séditions, qui naîtraient inévitablement d'une circulation trop considérable. Au contraire Rouen, Le Hâvre, Angers, Sedan, Amiens, Elbeuf, Lyon, Lille, Marseille, Nantes, Reims, Orléans, etc., etc., étaient unanimes à redouter une crise grave si la masse du papier était augmentée. Déjà l'assignat perdait de 5 à 6 0/0 contre l'argent, et les manufacturiers avaient la plus grande peine à se procurer du numéraire pour la paye de leurs ouvriers ; une émission plus considérable achèverait de faire disparaître les espèces, et le numéraire fictif qui prendrait leur place répandrait, surtout dans les dernières classes de la société, le déses-

1. Louviers est quelquefois ajouté à ce nombre, mais à tort, évidemment. Louviers déclarait formellement n'avoir prétendu émettre aucun avis sur la question posée mais proclamait d'ailleurs que « si ce malheur arrivait (une trop grande quantité de papier en circulation), c'en serait fait, non seulement des manufactures, non seulement de la constitution, mais du royaume entier ; que l'insurrection générale de cette foule innombrable d'hommes qui vivent du travail de leurs mains aurait bientôt bouleversé la France d'une extrémité à l'autre. » (F^{12} 795).

2. Encore à cette demi-adhésion une autre réunion de négociants bordelais opposa-t-elle, sans tarder, une dénégation absolue, et, s'il faut en croire le chroniqueur bordelais Bernadau, c'était bien la seconde adresse qui exprimait le véritable vœu de la place. Il fut publié un *Examen impartial du projet d'une nouvelle émission d'assignats* par un négociant de Bordeaux, très contraire à ce projet, favorable au remboursement de la dette en délégations sur les biens nationaux, et suppliant l'Assemblée, quand elle aurait pourvu aux fonds nécessaires pour le service de l'année, de décréter solennellement qu'elle renonçait pour l'avenir à toute émission de papier-monnaie.

3. « Nous tremblons, disaient ses négociants, que l'Assemblée ne se porte à les décréter monnaie, ce qui serait un malheur affreux pour le commerce principale-

poir et la misère. « Notre manufacture est anéantie, disaient avec une énergie toute particulière les députés du corps de la manufacture de Reims [1], si on lui enlève par ce moyen le peu d'espèces qui lui reste pour le paiement journalier de ses ouvriers... Tout concourt à repousser un système affreux qui nous replongera infailliblement dans l'abîme de celui de 1720, système dont les suites sont incalculables par l'état actuel d'anarchie et de dissolution qui n'existait pas à cette époque désastreuse.... La France est perdue si ces effets ont un cours quelconque dans le commerce, si vous ne leur donnez pas une destination absolument relative à cette vente (des biens nationaux), si vous ne fixez pas un terme dans lequel ils pourront être employés. » La Chambre de commerce de Lyon, tout en applaudissant à l'idée grande et simple de réduire à une seule espèce de papier national les titres nombreux et divers épars dans les mains de tous ceux qui avaient pris quelque intérêt dans les fonds publics, repoussait vivement celle d'un papier-monnaie, étant impossible « que le prix des denrées ne s'accrût pas en proportion... Notre misère naîtra de notre opulence factice... Le numéraire effectif se cachera plus profondément, s'il est possible, et ne sera plus remplacé que par un numéraire fictif et surabondant qui, réparti dans toutes les classes de la société, portera partout le désespoir et la misère ». Sans doute, il était des intérêts que la création subite des nouveaux assignats pourrait favoriser ; « des capitalistes puissants, des agioteurs adroits, habiles à discréditer eux-mêmes les effets qu'ils veulent accaparer, peuvent agrandir leur fortune des désastres publics : leur voix insidieuse peut colorer des prétextes spécieux, mais... elle n'ébranlera pas votre sagesse. » Le commerce de Marseille expédiait par courrier extraordinaire un avis dont la substance était que l'émission de 2 milliards d'assignats-monnaie causerait « le désespoir chez les peuples, l'ébranlement de notre constitution jusque dans ses fondements, une misère affreuse, une confusion générale, des désordres inouïs, et peut-être le renversement de l'empire ». Les juges et consuls d'Angers, après consultation des négociants et chefs de manufactures, déclaraient n'apercevoir dans cette diffusion « que le motif d'une défiance continuelle, le doublement de valeur de toutes les denrées, l'impossibilité de soutenir la concurrence de l'étranger, ... le commerce abattu, anéanti, et les fortunes particulières renversées ». La Chambre de commerce de Rouen, d'accord avec les trois corps administratifs, municipalité, district, département, prévoyait le plus sombre avenir si le papier-monnaie était ainsi multiplié, surtout lorsque la force des choses aurait contraint d'en venir à des coupures de plus en plus réduites : « Arrivés à cette classe la plus nombreuse et

ment. » Déjà une délibération de la commune de Tours du 3 septembre s'était prononcée fortement contre le papier-monnaie.

1. D VI 39.

la plus utile de la société, les assignats de 24 l.[1] ne feront plus un pas qui n'occasionne des sacrifices, qui ne fasse naître des difficultés, qui ne provoque des mécontentements, des murmures, des plaintes, des insurrections... Le peuple n'avait pas participé à ces opérations ruineuses qui ont si fort augmenté la dette de l'Etat, et seul il supportera les frais de liquidation ! Il ne sait point lire, et bientôt il ne sera payé qu'en billets ! Plus on réduira les assignats en coupures de petites sommes..., plus on fera de mécontents, plus on suscitera d'ennemis à la Révolution, et dans quelle classe ! dans celle qui en a été le plus ferme appui... A la suite de violentes convulsions, lorsque le Trésor public est épuisé, lorsque l'impôt ne présente pas encore l'équilibre de la dépense, lorsque les ennemis de la Révolution affectent d'exagérer le mal et de ne pas croire au remède, le discrédit est inévitable, le papier doit refluer, l'argent doit disparaître [2]. » Le commerce du Hâvre pensait exactement de même : réuni le 3 septembre il émettait, par 50 voix contre 18, l'avis qu'il ne pouvait envisager cette conception « quelque brillant qu'en fût l'aspect sous le pinceau séduisant de quelques orateurs » que comme un danger imminent de mettre la chose publique en péril, que comme un moyen efficace offert aux ennemis de la constitution pour jeter le discrédit sur toutes les opérations de l'administration, comme la cause prochaine de l'absence du peu de monnaie encore en circulation... Cette affluence prodigieuse et momentanée de numéraire fictif serait un torrent rompant toutes les digues qui maintiennent l'équilibre entre les denrées et l'argent et ne laissant apercevoir, en se retirant, que des marques de destruction et de désastre » ; « dans l'hypothèse où le système proposé pourrait être avantageux dans des temps ordinaires et paisibles, il serait au moins imprudent et dangereux de l'admettre dans une circonstance aussi critique, où d'autres moyens plus doux et moins convulsifs pourraient opérer des effets aussi salutaires, comme celui des quittances de finance. Telles étaient aussi les craintes du commerce de Granville [3] ; dangereuse en tout temps, l'opération projetée l'était bien plus encore « lorsque le peuple prend la licence pour la liberté, lorsque les corps administratifs sont sans autorité, et plusieurs sans considération ; lorsque l'imposition répartie sans base excite tant de réclamations, tant de refus de paiement... Il est au-dessus du corps législatif une souveraine autorité dont il doit être l'organe, l'opinion générale ; en la consultant partout avec une sage lenteur, on ne hasardera point d'éprouver sa résistance, dont une terrible catastrophe serait le résultat... On la persuade, on ne la commande jamais. »

1. C'était la coupure qu'avait réclamée Pétion et la plus basse à laquelle il fût alors généralement pensé, bien que des sections parisiennes réclamassent dès lors des assignats de 6 l.

2. 17 septembre 1790, D VI 53.

3. F[12] 795.

Cette opinion était donc nettement hostile parmi les représentants les plus accrédités du commerce et de l'industrie ; et Régnault d'Epercy insista avec raison dans son rapport sur cette considération qu'une vaste émission d'assignats à cours forcé devenait particulièrement dangereuse quand elle était envisagée avec tant de défiance par les gens les plus compétents en la matière, fût-elle même réclamée par des hommes moins familiers avec les affaires. « Croirez-vous aux désirs de ceux qui n'ont d'autres lumières que celles que peut leur donner l'amour de la patrie, souvent égaré par des suggestions perfides ou intéressées, et d'autant plus faciles à tromper qu'ignorants en fait de finances et d'administration, leur esprit ne peut se rallier à aucun principe ? Ne préférez-vous pas, au contraire, le vœu de ceux qui par état sont le plus intéressés à la décision que vous adopterez, et dont l'intérêt particulier est tellement lié à l'intérêt général que vous ne pouvez contribuer à leur prospérité sans assurer en même temps celle de la France?.. Lorsque tous les commerçants du royaume sont d'accord entre eux sur plusieurs points sans s'être rien communiqué..., lorsque leurs délibérations ont été prises en même temps et presque le même jour dans toutes les villes et dans différents départements..., croyez que leur vœu est la voix de la vérité, qu'il exprime le véritable intérêt du commerce et conséquemment celui de la nation... »

Répugnance générale pour l'assignat-monnaie. — Ce n'étaient point d'ailleurs les seuls négociants ou industriels qui exprimaient tant de répugnance pour le papier-monnaie : beaucoup de corps administratifs, beaucoup de particuliers qui furent consultés ou qui apportèrent spontanément leur avis dans ce grand débat, se trouvèrent, presque en tout point, d'accord avec eux. « Deux milliards d'assignats forcés, disait avec une énergie toute particulière le conseil de la commune d'Angoulême[1], nous paraissent un fatal prestige, une déception très coupable, un très grand mal au physique et au moral, et la plus grande des calamités. Ces sages et fiers insulaires (les Américains), qui nous ont appris à connaître, à conquérir nos droits, à en faire usage, ont soutenu les rigueurs de la guerre et des saisons et chassé les tyrans : mais ils n'ont pu soutenir un papier-monnaie. » — « La création de 2 milliards et demi d'assignats forcés, écrit Ternaux, officier municipal de Sedan, est le plus grand malheur dont la France puisse être accablée : leur fabrication serait le tombeau du commerce et de l'industrie, et bientôt après celui de l'agriculture ; si les effets de ce poison ne se font pas sentir de suite avec violence, ils n'en seront pas moins terribles, et alors, mais trop tard, on regrettera d'avoir sacrifié une classe de citoyens honnêtes, de manufacturiers et de négociants, à une foule d'agioteurs nationaux et étrangers... Je vois les fortunes en

1. Bib. Nat., Lb^{39} 4157.

proie à l'agiotage et bouleversées, la vente des terres lente... le commerce dans les angoisses, les manufactures anéanties, des milliers d'ouvriers sans travail... Si au contraire la liquidation de la dette exigible se fait avec des délégations dont la circulation soit libre, et ne portant intérêt que pour une année, on fait une opération honnête, utile, nécessaire, équitable pour les créanciers, avantageuse à l'Etat. » Le directoire de la Somme prévoit[1] que si 400 millions d'assignats, avec intérêt, ne circulent déjà qu'avec peine et en subissant une perte sensible, 2 milliards d'autres assignats sans intérêt éprouveront une perte encore plus grande et redoute le désespoir dont l'ouvrier sera égaré lorsqu'après avoir reçu un assignat de 24 ou 25 l. pour son salaire d'une semaine ou deux, il sera obligé de changer cet assignat, et encore avec peine, pour 18 ou 20 l., peut-être moins ; et la misère assiégera le Trésor public quand il ne recevra plus que du papier. Le directoire des Côtes-du-Nord[2] est encore plus pessimiste. « Le projet d'une nouvelle émission d'assignats-monnaie a répandu l'alarme dans tous nos cantons. Le commerce des toiles... sera bientôt anéanti par la difficulté que les marchands ont à convertir... le papier. Nos foires sont désertes parce qu'on y a vu quelques assignats, et les marchés seront bientôt abandonnés. Le laboureur comme la fileuse ne consentiront jamais à échanger leurs denrées et le produit de leur travail contre un papier dont ils ne peuvent reconnaître ni la valeur ni l'authenticité... La défiance s'emparera de tous les esprits. Les villes éprouveront dans une année d'abondance toutes les horreurs de la disette, ou seront forcées d'arracher leur subsistance les armes à la main... Les quittances de finance rempliront ce double but (payer les créanciers de l'Etat et vendre les domaines nationaux) sans danger et sans convulsion. Fût-il prouvé que les assignats sont préférables à cet autre papier, la consternation qu'ils répandent devrait encore les faire rejeter. » Celui du Morbihan[3] donne de curieux détails sur l'invincible répugnance que le papier-monnaie n'a jamais cessé, et ne cessera jamais, de rencontrer dans les campagnes. « Depuis Law, il est un objet de répugnance et même d'effroi. L'annonce seule de son émission révolte les esprits : voyez dans tous les actes, depuis plus de 60 ans, le soin que l'on prend pour l'écarter des paiements. Il faudrait des années pour l'introduire, avec de grandes réserves encore. Comment le proposer aux habitants de nos campagnes, qui ne font que commencer à accepter les louis d'or, et que nous avons vus mordre les écus, jugeant d'eux par leur dureté ! » Bordeaux met bien le doigt sur le point le plus douloureux de la plaie, à savoir la diminution déjà sensible, et bientôt terrible, des arrivages de la campagne, depuis que

1. 17 septembre 1790, D VI 53.
2. 17 septembre 1790, D VI 27.
3. 18 septembre 1790, D VI 41.

les paysans redoutent d'être payés en papier ; on vit dans cette ville dans une terreur perpétuelle de la famine, et par conséquent d'une violente explosion populaire : « Jamais dans cette cité, écrit le directoire du département [1], la circulation des espèces n'a éprouvé un pareil resserrement, et l'effroi et le mécontentement du peuple peuvent avoir les suites les plus funestes... » « La crainte de recevoir des assignats, écrit à son tour la municipalité [2], a rompu presque tous nos rapports avec les départements voisins... La fermentation éclate à la fois et dans le pays où le défaut de circulation fait baisser le prix des grains au milieu de l'abondance, et dans celui où la crainte de la disette jette le peuple dans la consternation... Nous ne pouvons envisager de sang-froid les malheurs dont notre cité serait menacée si le directoire du département ne peut nous fournir, en échange d'assignats, la quantité de numéraire nécessaire pour alimenter ce commerce et assurer l'importation des grains et farines qu'exige notre consommation. » Le même fait, alarmant au plus haut degré, frappe aussi les regards du directoire du Lot-et-Garonne : « Les marchés, écrit-il [3], ne sont plus comme autrefois le théâtre d'une concurrence avantageuse qui portant l'aisance dans les campagnes, y entretenait, par la circulation de l'argent, la confiance et le contentement, unissait l'industrie et l'agriculture, et favorisait d'une manière particulière le paiement des impositions. Craintif ou méfiant aujourd'hui, le cultivateur refuse de vendre ses denrées, s'il n'est assuré d'en recevoir le prix en argent... Les assignats-monnaie ont été reçus par le commerce avec un empressement qui se soutient et qui se soutiendra dans toutes les relations qui lui sont propres, mais l'agriculture et les arts qui en sont la base ne leur accordent pas cet accueil confiant... Les villes cesseront bientôt d'être le dépôt des productions des campagnes si elles continuent à être dans l'impuissance de les y attirer par leur argent. » La municipalité de Saint-Etienne redoute aussi toutes les extrémités lorsque l'ouvrier ne sera plus payé qu'en papier ou lorsque le négociant aura été forcé de laisser ses bras oisifs [4]. Dubel, inspecteur des manufactures à Bourges, tremble de ce à quoi la misère et le désespoir pourront conduire 25.000 ouvriers de forges, en général hommes forts, robustes, presque tous braconniers, intrépides, armés, dont l'existence est subordonnée à la répartition exacte et périodique d'un salaire, « dont la suspension peut être le signal de l'insurrection, du pillage, du massacre [5] ».

1. 7 août, D VI 41.
2. 10 août, *ibid*.
3. 19 août, D VI 37.
4. 15 septembre, D VI 49.
5. 5 septembre, D VI 25.

De Louhans on écrit le 5 septembre au député Mailly[1] : « Dans notre ville et surtout dans nos villages, les assignats sont dans une défaveur incroyable..., il ne se vend presque de blé que par ceux que l'extrême besoin y force : les laboureurs craignent d'être payés en billets et de perdre. Ils ont ouï parler des billets de Law et de leurs désastreuses conséquences. On a beau leur expliquer et tâcher de leur faire sentir la différence, tout cela n'est pas entendu par la plupart, et le petit nombre qui l'entend n'en est pas plus confiant... J'ai une crainte au-dessus de l'expression qu'il n'y ait beaucoup de contrefaçons : je suis touché des mauvais effets que produisent les premiers... La confiance ne s'établit pas et au contraire la méfiance augmente. Les ventes de blé et de bestiaux languissent ici plus que jamais, et c'en est la cause...» C'est l'exacte vérification du mot profond que Mirabeau — oui, Mirabeau lui-même ! — avait prononcé en 1789 : « Ce n'est que l'argent à la main qu'on peut aller ramasser le blé dans les campagnes[2]. »

Pétitions obtenues en sa faveur. — Il semblait, les choses étant ainsi, que la cause dût être entendue : limiter le plus possible, puisque la fatalité des circonstances interdisait de s'en passer complètement, une émission dont la seule perspective suscitait déjà tant de résistances, était le parti qui se serait imposé à une Assemblée prudente. Mais la question, on le sait, était avant tout politique, et les passions politiques n'ont pas l'habitude de désarmer si aisément. Des contre-pétitions, des contre-adresses étaient provoquées et obtenues. A Angers, où le commerce s'était fortement prononcé contre l'assignat-monnaie, La Réveillère-Lépeaux affirmait qu'il était demandé par les 19/20es de la ville « afin qu'elle ne fût pas soupçonnée d'avoir manqué de patriotisme » et que la première pétition n'était revêtue que de signatures mendiées, ou de noms de négociants sans affaires. A Nantes, où le commerce assemblé le 3 septembre, avait pris une première délibération très contraire à l'assignat monnaie, sur le soir, beaucoup s'étant retirés et de nouveaux venus ayant afflué, il en était pris une autre toute contraire, que les premiers qualifient « d'illégale, n'étant pas le résultat d'une réflexion assez approfondie et de la loi du scrutin, mais de celui du plus grand tumulte et d'un moment d'effervescence, au mépris de l'ajournement qui avait été voté par un grand

1. Cité par Guillemaut, *La Révolution dans le Louhannais.*

2. Discours du 6 novembre 1789. — Forbonnais, dans ses *Observations succinctes sur l'émission de 2 milliards d'assignats*, a constaté aussi l'aversion marquée des campagnes pour le papier-monnaie. « On n'y veut vendre ni ses vins, ni ses blés, ni ses chanvres, ni sa laine, pour des assignats-monnaie... Si la force nous oblige d'en recevoir quelques parties, nous les emploiérons en mobilier que l'on puisse garder, comme cela se fit en 1720 .. La proposition doit avoir pour partisans tous les gens perdus de dettes et le grand nombre de ceux qui spéculent sur le malheur d'autrui, à la faveur des mauvaises lois ».

nombre et paru acquiescé [1] ». A Lyon, en contradiction avec le commerce local, la société des Amis de la Constitution se prononçait pour l'assignat-monnaie. On colportait des adresses émanées, ou soi-disant émanées, de manufacturiers ou d'intéressés dans les manufactures de Tulle, de Charleville, d'Indret, etc., etc., d'administrateurs de mines de houille [2], ou encore de corps municipaux [3]. « Chose très remarquable, écrivait Mirabeau à Reybaz, que toutes les pétitions pour les assignats nous viennent des manufactures en faveur desquelles, soi-disant, on pousse de grands cris contre les assignats... Ce matin, le rapporteur du comité du commerce nous a lu très stupidement une longue liste de villes prétendues réclamantes, dont nous avons autant de pétitions en faveur des assignats. » Surtout, aux chambres de commerce dont l'opinion était malgré tout trop nette pour pouvoir être facilement travestie, on opposait celle des sections parisiennes, presque unanimes, elles, à applaudir à l'assignat-monnaie : 36, sur 37 qui discutèrent la question [4], adoptèrent l'idée d'assignats-monnaie reçus de préférence, ou même exclusivement, en paiement des biens nationaux ; beaucoup d'entre elles demandèrent même qu'on descendît jusqu'à des coupures de 6 livres. « Votre nouveau numéraire, disait la section des Invalides, ira comme le Nil dans ses heureuses inondations féconder l'agriculture, vivifier les arts et l'industrie, rendre enfin au commerce toute son activité. L'ignorance ou la mauvaise foi cherchent en vain à vous effrayer sur les ravages de ce torrent bienfaisant. Des eaux graduellement absorbées ou évaporées par la vente des domaines nationaux se réduiront bientôt en un fleuve majestueux, coulant paisiblement au milieu d'une riante et fertile contrée... (Le papier ne chassera pas l'argent), mais l'argent fait aujourd'hui au papier une guerre aussi lâche, aussi malhonnête, que celle des mécontents aux amis de la Révolution. Il fuit, il se cache comme les transfuges : il ne se montre, comme eux, que pour se vendre chèrement, ou pour acheter à grand prix des âmes viles et mercenaires. » — « Avec l'assignat, disait la section du Théâtre Français, l'agiotage est anéanti parce qu'il n'est fondé que sur la diversité, que sur la hausse ou la baisse des effets publics actuels : mais ces effets transformés en assignats-monnaie cesseront

1. Protestation d'un grand nombre de négociants de Nantes, 4 septembre 1790, Lb39 4103.

2. Non sans s'exposer à des démentis significatifs. « Inutilement, écrit la municipalité de Douai (D VI 43), Mercier a-t-il publié dans son journal qu'une compagnie de houille résidant à Douai a fait une adresse à l'Assemblée en faveur des assignats-monnaie... Il n'existe point de telle compagnie à Douai, et quand il aurait voulu parler de celle d'Anzin près Valenciennes..., nous avons la certitude que cette compagnie se regarderait comme anéantie si elle ne pouvait plus suivre son exploitation qu'avec du papier-monnaie. »

3. D VI 8.

4. S. Lacroix, *Actes de la commune de Paris*, VII, p. 82 et suiv.

d'être agiotables : les assignats-monnaie, numéraire aussi réel que l'argent-monnaie, ne seront susceptibles ni de hausse ni de baisse et conséquemment ne pourront devenir l'objet d'aucune spéculation. » Des *Observations* des représentants du commerce, des manufactures et des arts et métiers de Paris, critiquant âprement la quittance de finance comme ouvrant la porte au plus affreux agiotage et comme inutile à la circulation, reprenaient pour leur compte la comparaison, alors si fréquente, de l'assignat à une eau bienfaisante qui fertiliserait toutes les classes de la société[1]. A l'argument tiré de la généralité des plaintes contre les assignats déjà émis, on répondait en soutenant que s'ils étaient si peu appréciés, ce n'était pas qu'ils fussent mauvais, c'était qu'ils n'étaient pas commodes, et que les choses changeraient quand les coupures seraient plus petites et quand des mesures énergiques seraient prises pour empêcher les différentes caisses de les refuser. On redoublait d'efforts dans le public, dans la presse. Les sociétés des Amis de la Constitution représentaient cette grande mesure comme n'ayant tant de contradicteurs que parce qu'elle devait produire de grands biens et prévenir de grands maux. A leurs yeux, ceux-là seuls repoussaient l'assignat qui se proposaient d'accaparer les biens du clergé par les quittances de finance, ou d'en empêcher la vente afin d'en frustrer la nation et de permettre le rétablissement de l'ancien régime. « Malouet et Dupont, disaient les *Révolutions de France et de Brabant*, sont contre les assignats : *ergo*, les assignats sont une opération patriotique et salutaire. » — « Le parti des aristocrates, disait Loustalot dans les *Révolutions de Paris*, rugit quand on prononce le nom d'assignats, tandis que les patriotes les regardent comme le seul moyen de sauver l'Etat. Les banquiers, les agents de change, et généralement tous les agioteurs de Paris s'opposent de toutes leurs forces à leur émission : nous conclurions de là que cette opération doit être bien avantageuse au peuple, puisque tant de gens qui sont ses ennemis naturels n'épargnent ni soins ni peines pour la contrarier. »

Derniers débats. — Pour la seconde fois Mirabeau apporta à la cause de l'assignat le concours puissant de son éloquence entraînante (27 septembre) : « Ces quittances de finance, qu'en feront les propriétaires ? Que de papiers morts ajoutés à d'autres papiers morts ! Quel cimetière de capitaux ! Ces quittances auront-elles la faculté de transformer leurs maîtres en agriculteurs ?... Cette masse énorme

1. D VI 44. Elles aperçoivent d'ailleurs le danger d'une trop longue stagnation de cette eau bienfaisante et regrettent les trop longs délais accordés pour le paiement des biens nationaux, si ces biens doivent être payés avec du papier-monnaie. « L'assignat est une monnaie qui ne peut être utile au commerce que par la célérité de son passage et dont la stagnation entraînerait les inconvénients les plus incalculables. »

d'effets va créer, dans la Bourse de Paris, un nouveau commerce improductif qui achèvera de ruiner toutes les branches du commerce utile et de toute autre espèce d'industrie... C'est là que seront pompés les derniers sucs qui laissent encore à nos affaires une ombre de vie. Mais qui s'engraissera derechef aux dépens de la chose publique ? Ceux-là seulement qui ont des écus libres, des millions à leurs ordres, tandis que la pluralité des créanciers de l'Etat verront leur ruine au moment où ils feront argent de leurs quittances. » L'assignat, au contraire, acquitterait la dette, favoriserait les ventes, ranimerait tout sur son passage, et, quoi qu'on en dît, rendrait tous ces services sans exposer à aucun risque : « Les métaux dont se forme la monnaie ne s'emploient qu'aux arts secondaires, et la chose figurée par ces assignats est le premier, le plus réel des biens... Je demande à toutes les nations de la terre s'il n'y a pas plus de réalité, plus de richesses véritables dans la chose dont les assignats sont le type que dans la chose adoptée sous le nom de monnaie... On nous parle de la hausse des denrées, du renchérissement de la main-d'œuvre et de la crise des manufactures qui doit s'ensuivre ; qu'on nous parle donc aussi des centaines de manufactures qui n'ont point d'ouvrage, de cette foule d'ouvriers qui meurent de faim, de ces milliers de marchands dont les affaires s'anéantissent dans un repos dévorant... Je demande aux détracteurs de notre plan de quel génie bienfaisant, de quel pouvoir surnaturel ils attendent donc la restauration de nos arts, de notre commerce et de tous nos moyens de prospérité ; je leur demande si c'est de la sécheresse de nos canaux qu'ils espèrent voir sortir des fleuves d'abondance ; n'entendent-ils pas le besoin général qui pousse un cri jusqu'à nous ? Enfin j'entends les Américains dire aux Français : « Nous avons créé pendant notre Révolution de mauvais papier-monnaie, et cependant ce papier tel quel nous a sauvés ; sans lui notre révolution était impossible. Et vous qui avez aussi une révolution à terminer ; vous qui, à côté de grands besoins, possédez de grandes ressources ; vous qui avez encore plus de domaines à vendre que d'assignats sur ces domaines à distribuer ; vous qui en créant ce papier solide ne contractez point une dette mais en éteignez une, vous n'oseriez vous confier à cette mesure ! Allons ! après avoir commencé votre carrière comme des hommes, vous ne la finirez pas comme des enfants !... » Puis, après que l'abbé Maury, agitant dans ses mains des billets de la banque de Law « conservés pour l'instruction de la postérité comme des balises placées sur des écueils pour perpétuer le souvenir d'un grand naufrage », eut montré (28 septembre) 2 milliards d'assignats, après avoir parcouru tout le royaume, éteint frauduleusement sur leur route une multitude innombrable d'engagements particuliers qu'ils n'étaient pas destinés à acquitter, revenant chargés de tous ces crimes au Trésor public où la nation serait obligée de les

recevoir pour comptant à la hauteur primitive de leur titre, Barnave souleva des applaudissements frénétiques en représentant les adversaires de l'assignat comme des financiers, des agioteurs, des ennemis de la Révolution, voulant, par l'accroissement de l'impôt, rendre la Constitution odieuse au peuple et l'empêcher de s'établir. « Cette opération qui balaie la place des papiers qui s'y réunissent, qui anéantit ce genre coupable d'industrie, fait grand tort à ceux que cette industrie alimentait.... Elle répand les capitaux dans toutes les mains et assure à l'Etat et à l'industrie des secours à un prix modéré : il est clair qu'ils y perdent... L'opinion publique repoussera ceux qui s'y opposent... Une immense responsabilité pèsera sur eux... et dans un an, peut-être, on nous proposera politiquement, financièrement, nationalement, de remettre ces biens dans les mains du clergé. » Des arguments de ce genre pesaient sur l'Assemblée d'un poids irrésistible ; la majorité soupçonnait toujours que l'hostilité contre l'assignat recouvrait une arrière-pensée d'empêcher la vente des biens du clergé, et surtout leur dissémination entre un grand nombre de mains.

Jusqu'au bout, cependant, les adversaires de l'assignat restèrent vaillamment sur la brèche, et c'est dans cette même séance du 28 septembre que fut prononcé par l'un d'eux un des moins connus mais un des plus remarquables discours, celui de Bergasse-Laziroulle. Ce représentant du tiers de Pamiers rejeta bien loin l'imputation injurieuse de sentiments contre-révolutionnaires adressée à quiconque laissait percer des craintes, et, prenant vigoureusement l'offensive, incrimina à son tour les intentions et les actes des panégyristes de l'assignat : « Ce n'est point pour rembourser la dette exigible, ni pour vendre les domaines nationaux, que les assignats ont été imaginés. La dette exigible, au contraire, a été ingénieusement inventée pour faire intervenir les assignats, dont on avait dans la tête le projet intéressé[1]. On avait mis en mouvement tous les agents de change de cette capitale : on s'était approprié une grande masse d'effets publics, achetés à crédit et à 20 ou 30 0/0 de perte, et on a trouvé commode et avantageux d'en être remboursé au pair par le Trésor public... Voilà tout le patriotisme dont on rebat sans cesse nos oreilles : voilà tout le secret du papier-monnaie. Lorsque j'ai vu un essaim d'orateurs employer tous les ressorts d'une imagination féconde à l'examen d'une matière purement didactique : sortir sans cesse de la question : mêler, dans leur opinion, ces heureuses réticences, ce langage à la mode du temps, dont l'effet est toujours certain au milieu du patriotisme qui nous écoute, ces expressions civiques dont chacune vaut un applaudissement, ces sentiments révolutionnaires qui concilient la faveur, j'ai

1. Et l'on ne saurait nier, en effet, que la tendance évidente de M. de Montesquiou, dans son rapport du 27 août, à exagérer le montant de la dette exigible, ne donne beaucoup de vraisemblance à cette accusation.

pensé qu'on était plus jaloux de persuader que de convaincre. Je suis resté froid au milieu de tant de chaleur, et je me suis confirmé dans cette pensée que les vérités abstraites n'étant point à la portée de tous les hommes, l'art oratoire pouvait aisément s'en emparer, les corrompre et les obscurcir à son gré... Vous ne donnerez point à l'Europe étonnée le spectacle effrayant d'un peuple qui ne recouvre un instant la liberté que pour l'engloutir sous les ruines de sa fortune et de son industrie. Vous résisterez au prestige d'une éloquence mensongère et à cette fougueuse impéritie qui ne voit de salut que dans des milliards d'assignats. Après avoir rejeté bien loin tout projet de remboursement en papier-monnaie, si pour guérir le corps politique de la maladie que lui a occasionnée une interruption malheureuse dans la rentrée des contributions publiques vous êtes obligés de recourir à ce terrible émétique, vous en userez du moins avec assez de sagesse pour ne pas le rendre mortel ! »

Que de bon sens et de prévoyance dans ce langage ! Et combien il l'emporte, malgré les séductions d'une admirable éloquence, sur les brillantes déclamations par lesquelles Mirabeau semblait prendre à tâche, pour exciter l'enthousiasme, d'endormir la réflexion et la prudence, là précisément où il était le plus essentiel de leur faire appel ! « Ah, disait un autre contemporain fort sensé[1], que M. de Mirabeau donne à l'Assemblée un funeste conseil et qu'il serait déplorable qu'elle fût séduite par son éloquence dans une matière qui n'admet que la justesse des raisonnements et l'exactitude des calculs ! Je le rends garant et responsable, envers la nation, des suites de l'inique et violente opération qu'il ose proposer, lui de qui l'éloquence versatile, échauffée par une tête ardente, préconise aujourd'hui ce qu'il désapprouvait autrefois de la manière la plus énergique : qui vous offre comme une mesure sage ce qu'il appelait l'orgie de l'autorité en délire ! » Moins judicieux, M. Jaurès a loué précisément Mirabeau d'avoir, ce jour-là, fait prévaloir l'enthousiasme sur la raison : « Il sut émouvoir si profondément la passion révolutionnaire que l'assignat porta en lui, dès ce jour, comme une force de crédit incomparable, l'âme même de la Révolution... Le service d'entraînement et de passion rendu ainsi par lui à la France incertaine ne peut être mis assez haut... Le grand tribun passionné, auquel sa passion même révélait l'action latente accumulée dans les âmes, voyait plus juste et plus clair que

1. Le Roy, *Des inconvénients des assignats-monnaie*. « Avec lui, disait cet auteur, le Trésor ne percevant que du papier sans valeur ne peut rendre que du papier sans valeur. La nécessité absolue dans laquelle il est de payer certaines dépenses en argent effectif rend cet argent plus rare et plus cher. Tout augmentant de prix, il faut nécessairement augmenter les impôts à proportion que la misère publique augmente : les funestes effets de ce désordre sont incalculables, car le discrédit appelle le discrédit : c'est l'abîme qui invoque l'abîme, pour parler comme la Bible. »

l'admirable philosophe et géomètre (Condorcet)... » Bien loin de là, il n'est pas une des promesses de Mirabeau que l'événement n'ait pas déçue, pas une des craintes de Condorcet qu'il n'ait justifiée.

Décret du 29 septembre 1790. — En réalité, l'Assemblée — et c'est tout à son honneur — hésitait cependant encore : elle hésita jusqu'au dernier moment[1]. Elle manquait de l'expérience nécessaire pour bien discerner les dangers de la résolution que des esprits ardents et téméraires voulaient lui faire prendre. Mais elle était aussi trop sage pour les méconnaître entièrement et trop bien intentionnée pour ne pas prêter l'oreille aux raisons puissantes de leurs adversaires, qui ne se laissèrent jamais décourager. « Je m'oppose, avait dit Decrétot avec une impressionnante vigueur, au prononcé d'un décret qui pourrait bouleverser tout le royaume et nous replonger dans une situation pire que celle qui a forcé le roi et les ministres à nous abandonner les rênes de l'administration. » Quoi de plus juste aussi, et de plus propre à faire impression, que cette judicieuse observation de Delandine, qu'après des délégations territoriales, des quittances de finance, des assignats libres, on aurait toujours, en cas d'échec, la possibilité de recourir aux assignats forcés, tandis qu'après des assignats forcés, s'ils ne réussissaient pas, il ne resterait plus aucune ressource : avec eux, il fallait périr ou triompher ! Parfaitement consciente, donc, de la gravité du vote qu'elle allait émettre, elle se décida en dernier ressort à un décret transactionnel assez semblable à celui qu'elle avait émis lorsque, décidée à prendre les biens du clergé, elle avait reculé cependant devant la motion qui en proclamait l'Etat propriétaire, et s'était contentée de déclarer qu'ils étaient à la disposition de la nation. De même son décret du 29 septembre, rendu à la faible majorité de 508 contre 423, renforça et développa beaucoup l'assignat-monnaie, mais n'accorda pas cependant les 1.800 millions ou 2 milliards que réclamaient ses plus fougueux partisans. 1.200 millions, chiffre considérable en un sens, mais relativement modéré en un autre, furent ce dont ils durent d'abord se contenter. 800 millions à cours forcé, sans intérêts, devaient, en effet, s'ajouter aux 400 précédemment créés[2] pour rembourser une somme égale de la dette constituée de l'Etat et de la dette du clergé, suivant l'ordre qui serait indiqué, et il ne pourrait jamais y

1. Nulle part ne se voit mieux l'existence de cette hésitation que dans l'intéressante correspondance que M. de Maupetit, député du Maine, entretenait avec ses commettants. Ce qui finit par entraîner la majorité, non sans peine, ce furent des raisons politiques : la peur d'avoir à imposer 100 à 120 millions de plus pour les intérêts de la dette exigible, la pression des amis les plus bruyants de la Révolution, et la passion que mettait la droite à combattre l'assignat. Des membres de cette fraction de l'Assemblée, notamment d'Eprémesnil, provoquèrent dans la dernière séance, celle du 29 septembre, des incidents qui nuisirent à sa cause.

2. Dont l'intérêt fut supprimé peu après.

avoir ni plus de 1.200 millions en circulation, ni être fait aucune nouvelle fabrication ou émission sans décret du Corps législatif.

Mais il devait en être de ce vote transactionnel comme il en avait été de celui du 2 novembre 1789, qui avait été rapidement suivi, par la force même des choses, de l'expropriation du clergé et de la mise en vente de ses biens. En érigeant en principe le remboursement de la dette non constituée en assignats-monnaie, la Constituante se condamnait inévitablement, elle-même ou les gouvernements qui devaient la suivre, à émettre autant d'assignats qu'il en faudrait pour éteindre cette dette, de chiffre encore inconnu, que Montesquiou venait d'évaluer à 1 902 millions, Lebrun à 1 458, et que Ramel, plus tard, portera à 1.304[1]. Quel que fût ce chiffre, des émissions nouvelles étaient nécessaires, et même elles étaient officiellement annoncées dans le décret lui-même qui, point important, limitait à 1 200 millions non pas la quantité totale, mais la quantité simultanée des assignats à lancer dans la circulation, de sorte que, dès le premier jour, la masse de papier d'Etat à prévoir se trouvait dans un vague et une indétermination tels que son crédit devait fatalement en être compromis[2]. Elle ne pourrait jamais, disait le décret, excéder la valeur des biens nationaux. Sans doute, mais quelle était, et surtout quelle devait rester cette valeur ? A ces deux questions capitales, aucune réponse satisfaisante à donner si l'on voulait être sincère. Et, en pareil cas, les esprits les moins éclairés, avertis par le sûr instinct de l'intérêt, savent parfaitement, sinon distinguer, au moins soupçonner la vérité, au milieu des phrases plus ou moins brillantes dont on l'enveloppe.

Faibles barrières, d'ailleurs, que celles qu'on s'impose à soi-même, et qu'on s'impose précisément par cette raison qu'on sait qu'on pourrait être tenté, qu'on pourrait être capable, ou, ce qui revient exactement au même, qu'on pourrait être suspecté de pouvoir les franchir le jour où les événements viendraient vous imposer l'obligation de les dépasser !

Il y a plus. Ce décret, qui a le tort de préparer, d'annoncer même des créations ultérieures, puisqu'il impose à l'assignat la tâche formidable de rembourser toute la dette exigible, sans exception ni réserve, a en même temps le tort, plus grave encore peut-être, de n'en point créer pour ce que Dupont de Nemours et bien d'autres avec lui avaient indiqué avec raison comme la fonction propre, comme le rôle

(1) Ramel, *Des finances de la République en l'an IX*, p. 49. — Citons aussi, quoique empreinte d'exagération, l'évaluation de Bergasse, un ennemi : 2.705 millions.

(2) On se demande, en vérité, par quelle aberration Louis Blanc a pu montrer précisément dans ce décret du 29 septembre un ensemble de précautions parfaitement combinées. Abstraction faite même des événements qui suivirent et qu'il était alors difficile de prévoir, encore que bien des orateurs aient porté sur l'avenir, dans ce débat, un coup d'œil singulièrement clairvoyant !

nécessaire du papier-monnaie : subvenir aux dépenses courantes jusqu'au moment où l'ordre serait rétabli et les nouvelles perceptions en vigueur. On se flattait alors que cette échéance, en réalité si lointaine, était fort rapprochée. Mais, même dans cette hypothèse, nul doute que quelques centaines de millions ne fussent absolument indispensables. En n'en parlant pas le décret de l'Assemblée n'en supprimait pas pour cela la nécessité. Son silence à cet égard devait simplement créer l'impression qu'aux assignats créés pour la dette se joindraient nécessairement les assignats à créer pour les dépenses, ou, comme il arriva en effet, qu'on affecterait à ces dépenses une notable partie des 800 millions nouvellement décrétés pour la dette. Le décret du 7 novembre n'en préleva à cet effet que 200 « pour subvenir aux besoins que les événements publics pourraient faire naître, et mettre au courant la totalité des rentes de 1790 dans les six premiers mois de 1791 », et en spécifiant que ces 200 millions seraient rétablis dans la caisse de l'extraordinaire par les rentrées sur l'arriéré des impositions, par le produit de l'impôt de remplacement de la gabelle, etc. Mais les besoins devaient évidemment dépasser beaucoup ces 200 millions, et les ressources pour les rétablir étaient singulièrement douteuses : en réalité, c'était la plus grosse partie de la nouvelle émission, comme de toutes les émissions suivantes, qui devait s'écouler par le canal du déficit, sans payer la dette. Des appels incessants à la caisse de l'extraordinaire, 46.095.000 en octobre, 48 en novembre, 45 en décembre, 60 1/2 en janvier, 72 en février, 50 en mars, sans compter 15 pour ateliers de charité, 7.600 000 pour ateliers de charité à Paris, 4 millions pour les ports, etc., etc., puis, plus franchement, par des décrets du 17 avril 1791, tout l'arriéré des dépenses non soldées au 1er janvier 1791, puis tout ce qui pourrait manquer chaque mois aux recettes pour faire la somme de 48.558.333, moyenne mensuelle des dépenses, voilà par quelles gigantesques fuites devait se perdre la plus grosse partie des 800 millions, sans que la dette en reçût un allègement bien sensible, et sans que la perspective des émissions ultérieures fût donc nullement diminuée. On avait trop demandé à l'assignat. L'affecter aux dépenses courantes était regrettable, mais inévitable. Lui imposer, en outre, la tâche de rembourser la dette publique, ce qu'un autre papier ne faisant pas fonction de monnaie eût fait dans de bien meilleures conditions, c'était l'exposer, et c'était s'exposer aux pires désastres. Et il semble bien que la meilleure — ou que la moins mauvaise — solution aurait été celle que préconisa le banquier normand Lecouteulx Canteleu : 800 millions d'assignats-monnaie (y compris les 400 de la création précédente) et jamais plus, pour le service courant des dépenses publiques, si les recettes n'y pouvaient suffire ; admission des créances sur l'Etat, autres que les rentes perpétuelles et viagères, à concourir avec les

dits assignats dans l'acquisition des domaines nationaux ; conversion pour cela de ces créances en titres nouveaux productifs d'un intérêt de 5 0/0 la première année, et de 4 0/0 ensuite. Avec ce système, on eût peut-être été plus à l'abri de la dangereuse tentation de vivre sur son capital et on eût mieux senti la nécessité de faire des impôts d'application facile et de rentrée prompte ; on n'eût pas aussi aisément dépassé la juste limite, on aurait eu une digue pour arrêter, peut-être, l'inondation menaçante du papier-monnaie. Sans doute, là aussi, l'échec était possible, probable même, si l'on veut ; mais au moins y avait-il une chance de réussite. Dans celui qui fut adopté, rien ne pouvait garantir des émissions excessives, bientôt, peut-être, des émissions désordonnées.

Comment le crédit de l'assignat est dès lors compromis. — A ce mal, trop évdlent pour ne pas frapper ies regards, il fut malheureusement apporté un remède pire peut-être encore que lui. Dans le but louable de diminuer ces émissions futures et d'éviter cette surabondance de papier dont tant d'orateurs avaient prédit les déplorables effets, dans le but, non moins louable, de donner aux enchères sur les biens nationaux le plus d'activité possible, sous l'influence aussi du rapport que La Rochefoucauld avait déposé le 10 septembre au nom du comité d'aliénation et qui concluait à admettre les acquéreurs de biens nationaux à s'acquitter pour les trois quarts en capitaux de rentes sur l'Etat ainsi qu'en finances d'offices de judicature, d'offices militaires et de finance, en cautionnements, etc., etc.... Montesquiou. rapporteur du comité des finances, fit rendre les 30 octobre et 7 novembre deux décrets qui admirent en concurrence avec les espèces et avec les assignats, en paiement des biens nationaux, les brevets de liquidation d'offices, les titres de propriété de dîmes inféodées, les fonds d'avances, cautionnements. etc., etc..., bref, beaucoup des différents titres de la dette dite exigible. comme si la Constituante, en adoptant le parti de rembourser la dette en assignats, ne s'était écartée qu'avec quelque regret, et non sans intention de retour, de l'autre parti, remboursement en quittances de finance. En fait, la mesure eut peu d'importance : les paiements faits avec cette sorte de titres ne furent jamais qu'une rare exception [1], et les paiements en assignats furent la règle constante dans la vente des biens nationaux pour bien des raisons, dont la principale était que l'assignat tendant à baisser sans cesse et inspirant à tous une défiance invincible en dépit des assurances optimistes officielles, chacun était irrésistiblement porté à s'en débarrasser le plus vite possible. Mais, en droit, elle avait cet inconvénient grave de créer à l'assignat une concurrence considérable peut-être, impossible en tout cas à déter-

1. 20 millions jusqu'à la fin de septembre 1791, dit Clavière dans son rapport du 5 novembre 1791. Mais on pouvait craindre qu'il en vînt davantage.

miner, de soustraire, pour ainsi dire, à l'assignat, subrepticement, une fraction inconnue de son gage, et par conséquent d'ébranler fortement son crédit et sa solidité. La faute était lourde : elle fut plus d'une fois, mais trop tard, signalée. Il eût fallu au moins, dès le premier moment, déterminer une limite maximum jusqu'à laquelle seraient admis en paiement ces titres de la dette exigible qui, dira très bien Clavière (5 novembre 1791), « ouvrent une tranchée qui échappe aux regards, tranchée au moyen de laquelle on peut altérer le gage des assignats sans que le public puisse être sérieusement garanti de cette crainte, plus dangereuse en pareille matière que la chose même ; tranchée qu'il importe de fermer avant qu'elle devienne plus inquiétante... Ce n'est pas sans surprise que les hommes éclairés en finance ont vu la même Assemblée qui avait fondé le crédit de l'assignat sur la supériorité, constamment visible, de la somme des biens sur celle des assignats, déroger ensuite à ce qui fait ce crédit et cette force ». Faute, en effet, de cette précaution élémentaire l'assignat se trouvait, dès le début, discutable et compromis.

La prudence aurait aussi conseillé, dès qu'on se lançait dans l'aventure des émissions successives de papier, de revenir sur une des dispositions essentielles du décret du 14 mai, et d'abréger les délais accordés aux acquéreurs pour leurs paiements ; il importait « que ce numéraire fictif fût rapidement enseveli avec les dettes dans le dépôt destiné à le recevoir, sans quoi sa circulation deviendrait tous les jours plus suspecte, et on le repousserait de tous côtés dans les caisses de l'Etat [1] » obligé à son tour d'acheter toujours plus cher le numéraire indispensable à ses besoins journaliers. La Constituante semble bien en avoir eu le sentiment, puisque par son décret du 3 novembre elle réduisit, pour les ventes postérieures au 15 mai 1791, les délais de paiement à 4 ans et demi pour les biens de la première classe, à 2 ans et demi pour tous les autres. Mais il aurait fallu des délais plus courts encore, qu'elle n'osait pas décréter de peur de nuire aux ventes et d'écarter les petites bourses qu'on tenait tant à y attirer, et d'ailleurs ce décret du 3 novembre, auquel il fut dérogé par une série d'autres qui prolongèrent le régime primitif, resta sans aucune exécution. L'intérêt du Trésor et celui du crédit de l'assignat fut donc sacrifié à celui des acquéreurs. Les conséquences de cette erreur frappèrent tous les regards quand on commença à souffrir de l'excès et de la dépréciation du papier ; on comprit alors, ce qu'on ne sut pas voir en septembre 1790, que l'émission aurait dû être réglée moins sur la prétendue valeur du gage que sur la rapidité des rentrées. Saint-Just est un de ceux qui ont le mieux souligné la faute commise, dans son fameux rapport du 26 germinal an II sur la police générale, la justice, le

1. Rapport de Lebrun, 15 décembre 1790.

commerce, où il va (reproche inattendu) jusqu'à faire grief à la Constituante d'avoir servi les intérêts des riches, et non des pauvres, par les longs délais accordés pour le paiement des biens nationaux, en laissant entre leurs mains le moyen d'agioter avec le prix de leurs domaines les subsistances publiques et d'accaparer les denrées : « On devait s'attendre que les assignats, promptement échangés contre les terres nationales mises en vente, ne se mesureraient jamais contre les denrées et le commerce, que le numéraire resterait en circulation, et que la vente rapide des domaines nationaux éteindrait le papier-monnaie par le brûlement : cela n'arriva point. Les annuités nombreuses laissèrent le temps aux acquéreurs d'agioter pendant 11 ans avec le prix de leurs domaines sur les subsistances publiques ; et ce régime d'annuités, qui au premier coup d'œil paraissait faciliter les ventes, était relativement mortel pour l'économie et la prospérité françaises... » Longtemps on avait tenu un langage bien différent : « Quand, disait Boissy d'Anglas, réfutant l'*Etat de la France* de Calonne, quand les assignats ne seraient pas anéantis aussi promptement qu'on peut le croire, quand leur existence éphémère serait prolongée de quelques instants, la certitude de leur prochaine suppression, la sûreté et la valeur du gage qui leur est affecté, leur donneraient assez de confiance pour que leur existence même fût une richesse de plus pour l'Etat... » Tant on était encore persuadé, en ce début de 1791, de la bienfaisance de ce papier et de la valeur de cette illusoire richesse !

Et là était précisément la grande cause du mal. Si l'on avait si facilement pris l'engagement imprudent d'émettre sur un gage dont on connaissait mal la valeur autant de papier qu'il en faudrait pour éteindre une dette dont on ne connaissait pas davantage le montant, si même l'on s'était mis dans la nécessité d'en créer plus encore que ce remboursement n'en exigeait, si l'on se préoccupait si peu d'abréger le plus possible la durée de ce papier, c'était parce que l'assignat avait été présenté par des orateurs brillants et populaires comme un élément de régénération et de prospérité, au lieu de l'être, ainsi qu'il eût convenu, comme un expédient inévitable sans doute, mais fâcheux, comme un mal nécessaire, mais comme un mal, dont il importait de réduire le plus possible et la durée et l'étendue. La merveilleuse éloquence de Mirabeau avait en ceci rendu à la Révolution un bien mauvais service. « De tout temps et dans tous les pays du monde, répondait de Londres Calonne [1], ici bien inspiré par la clairvoyance de la haine, le recours au papier-monnaie a été regardé comme une extrémité fâcheuse, toujours envisagée avec effroi et à peine excusable lorsque la fatalité des circonstances y réduit. Aujourd'hui c'est avec

1. Calonne, *Etat de la France*, p. 54.

une audacieuse confiance... c'est en se congratulant soi-même comme d'une conception merveilleuse... qu'on prodigue à ce funeste fléau les noms de grand moyen..., de mine féconde que la Providence a fait découvrir au milieu des ruines de l'ancien régime pour combler l'abîme immense de la dette publique... » Il faut l'avouer : du grand orateur révolutionnaire et de l'impopulaire ministre qui semblait personnifier en lui, maintenant, toutes les passions et toutes les illusions de l'émigration, c'est le second qui, sur ce point, voyait juste.

Effets désastreux du papier-monnaie. — Qu'est-il advenu, en effet, des brillantes promesses des enthousiastes de l'assignat, et quelle a été cette magnifique impulsion que la richesse publique ne pouvait manquer, d'après eux, de recevoir de l'afflux de ce numéraire fictif ?

On sait déjà quels étaient à l'égard de l'assignat les sentiments des campagnes. Prétendre faire accepter à ces gens défiants, ne sachant pas lire, des papiers que recommandaient si mal d'affreux souvenirs toujours vivants parmi eux, était une lourde faute dont les conséquences commençaient déjà à se faire sentir : répugnance à vendre, désertion des marchés, difficulté d'assurer l'approvisionnement des villes. Parmi toutes les causes qui allaient, sous la Révolution, rendre particulièrement épineux le problème des subsistances et engendrer la famine (ou, ce qui produit les mêmes effets, la terreur de la famine) parfois au milieu même de l'abondance, le papier-monnaie fut de beaucoup la principale. Dans l'état d'alarme où une longue suite de fautes ou de fatalités avait plongé à cet égard les esprits, tant des consommateurs que des producteurs, il aurait fallu éviter par-dessus tout ce qui pouvait ajouter une difficulté de plus aux obstacles déjà si grands que rencontraient la circulation et le commerce des subsistances. En inspirant à une moitié de la population une répugnance invincible à livrer ce qui était nécessaire à la consommation de l'autre moitié, la Révolution se créait à elle-même le plus grand des périls contre lesquels elle eut jamais à lutter. A la place de l'abondance promise, stérilité, pénurie, disette, voilà ce que le papier-monnaie devait lui procurer de plus en plus, à mesure que s'en accrut la quantité et par conséquent le discrédit : et qui pourra mesurer pour combien la faim, mauvaise conseillère, a été dans les abominables excès qui ont souillé la Révolution ?

En ce qui concerne l'industrie la question est moins simple, les funestes effets du papier-monnaie ayant été dans certains cas et pour quelque temps dissimulés par certains faits dont, alors et depuis, les panégyristes de l'assignat se sont fait argument et qu'il importe d'examiner avec attention.

On ne saurait contester que certaines industries, soit qu'elles fussent favorisées par les circonstances, comme la fabrication des uniformes de la garde nationale, ou les travaux de démolition, de cons-

truction, de défrichement, dus à la transformation et à la division de beaucoup d'immeubles nationaux, soit qu'elles le fussent par la suppression des jurandes et des maîtrises et le régime de la liberté du travail, aient connu vers 1790-1791 une période assez prospère. Troyes, dont l'industrie avait subi pendant les premiers temps de la Révolution une crise épouvantable, vit vers 1791 le nombre de ses métiers à toile remonter à 3.000[1]. Goudard, dans son rapport du 24 août 1791, Lecouteulx Canteleu dans un discours du 24 septembre, ont pu parler en termes optimistes de la grande activité imprimée aux fabriques du Languedoc, de la prospérité de la fabrique lyonnaise. « Nos manufactures sont dans une activité qui étonne », disait Anson le 19 mai 1791. Demandez aux députés de Lyon et de Rouen si elles ne sont pas en vigueur : demandez à ceux du Calvados comment s'est passée la foire de Caen, plus brillante qu'on ne l'avait vue depuis 20 ans. » A la Législative, Beugnot, dans un discours du 23 décembre 1791, le ministre Cahier de Gerville dans un rapport du 18 février 1792, Cailhasson (3 avril 1792), rendent des témoignages semblables : « Au début de la Révolution, dit ce dernier... la partie industrieuse du peuple était dans la détresse, et l'amour du Français pour une liberté dont on voyait paraître l'aurore l'empêcha seul d'éclater en murmures et de se porter à des soulèvements. Les assignats parurent et l'industrie se ranima..., peu à peu elle prit de nouvelles forces, et elle atteint aujourd'hui son plus haut période. » On s'explique aisément que telle ait été l'impression de beaucoup de gens. Des faits semblables s'étaient vus pendant quelques semaines, lors du système de Law, et se voient toujours lorsqu'est jeté dans la circulation du papier-monnaie de mauvais aloi. En pareil cas, c'est à qui ne gardera pas ce papier et se mettra à l'abri d'une perte trop prévue en l'échangeant contre des objets de conservation possible et de valeur durable, étoffes, meubles, outils, bijoux, certaines denrées alimentaires, etc., etc. De là un surcroît de demande imprimant à la fabrication, pendant quelque temps, une surexcitation toute factice. Comme d'autre part ces demandes ne peuvent s'adresser qu'au marché national, à cause de la perte au change que subit nécessairement ce papier, et que le discrédit du signe agit comme une sorte de tarif protecteur, ou même prohibitif, qui écarte toute importation étrangère, l'activité des manufactures nationales n'en est que plus grande. Personne ne se soucie plus de thésauriser : la grande sagesse est maintenant de dépenser et la prodigalité devient une vertu de père de famille. Mais bien court est cet avantage — uniquement borné d'ailleurs aux fabriques n'ayant pas besoin de rien tirer de l'étranger — et l'erreur serait grande de confondre ce mouvement convulsif avec une prospérité réelle et dura-

1. Babeau, *Troyes pendant la Révolution*, I, 390, 483.

ble. « Mon vœu le plus ardent, disait Philibert à la Législative[1], serait de pouvoir compter sur la durée de cet avantage phosphorique...Mais cette activité ne prend sa source que dans les craintes irréfléchies des porteurs d'assignats qui, par défaut de confiance, achètent à tout prix des marchandises et des denrées qu'ils amoncellent sans besoin... Cette agitation momentanée ressemble aux mouvements convulsifs produits par un accident violent qui conduit bientôt l'individu qui en est attaqué à la paralysie ou à la mort... Je la considère non comme une prospérité, mais comme une adversité nationale... » Mieux aurait certes valu moins de surexcitation passagère et une activité moins fiévreuse, mais plus normale. Il ne faut pas malheureusement compter sur cette dernière quand la gêne universelle, l'élévation des prix, la crise monétaire, le discrédit général, forcent bientôt la consommation à se restreindre et la production à s'arrêter. Rien d'étonnant donc à ce que, au milieu même de cette apparente prospérité, des cris navrants de misère se fassent entendre un peu partout et deviennent de plus en plus intenses à mesure que la mauvaise monnaie ne justifiant que trop, ici aussi, les plus fâcheux pronostics, entrave les approvisionnements, favorise les accaparements, pèse sur les salaires, bouleverse les fortunes, étend la misère et le chômage. A Amiens où le nombre des métiers battants, de 4.640 en 1785, est tombé à 2.230 en 1790, à Abbeville, où de 1.000 il est tombé à 426, le défaut d'occupation d'une partie du peuple occasionne une misère qu'il n'est pas possible d'exprimer[2]. La municipalité d'Evreux écrit le 31 décembre 1790[3] : « Les cris de l'indigence se font entendre de toutes parts. Les hommes valides demandent avec instance du travail ou du pain. » En 1791, quand l'assignat aurait dû avoir le temps de faire sentir cette bienfaisante influence si vantée, la situation reste toujours aussi tragique. Un mémoire lu le 20 juin 1791 à la société des Amis de la Constitution de Paris[4] constate un tel chômage que dans la plupart des départements un quart ou un tiers de la population est réduit à vivre d'aumônes. Il faut lire, sous la plume de la municipalité de Poitiers, la description navrante de la misère affreuse qui désole cette cité[5] : « Les temples, les rues, les places publiques sont couverts de pauvres ; la municipalité n'a aucune ressource ; la cherté excessive du blé a épuisé ses facultés. Elle ne sait que faire pour venir au secours de tant de malheureux dont le désespoir est à craindre et qui n'ont rien à ménager, puisqu'ils n'ont rien à perdre. » « La demande de travail, écrit le directoire du Gard[6],

1. 27 février 1792.
2. D VI 53 (Délibération du directoire de la Somme).
3. D VI 28.
4. Aulard, Jacobins, II, 9 et suiv.
5. 13 mars 1791, D VI 55.
6. 12 février 1791, D VI 29.

soit pour l'agriculture, soit pour les manufactures, est réduite d'une manière alarmante...Quoique les communautés fassent en faveur de la classe indigente des sacrifices au-dessus de leurs forces, les officiers municipaux sont exposés aux murmures, au mécontentement d'un peuple qui souffre et qui demande hautement de l'ouvrage ou du pain.» Celui de la Haute-Garonne [1] : « Le défaut de travail est encore plus considérable cette année que la précédente, et le peuple commence à réclamer vivement qu'on lui fournisse du pain ou les moyens de s'en procurer. » Celui de la Gironde signale [2] : « une diminution effrayante de travail, diminution qui porte atteinte à la richesse publique et plonge dans le désespoir la classe indigente. » Quel contraste avec les magnifiques assurances dont retentissait encore la tribune : « Jetez dans la société ce germe de vie qui lui manque et vous verrez à quel degré de prospérité et de splendeur vous pourrez vous élever... Jetez-lui ce papier qui fécondera dans son cours les différentes branches d'industrie, et cette France qui semble en ce moment couchée dans la poussière tout à coup se ranimera, se redressera de toute sa hauteur et se placera au premier rang de l'Europe ! »

Faut-il au moins mettre à l'actif de l'assignat les ressources considérables qu'il aurait procurées au Trésor ? Mais comment oublier qu'il ne paya pas la dette, qu'il fournit simplement à l'Etat un moyen de vivre sur son capital, que s'il donna à la vente des biens nationaux la plus vigoureuse impulsion, ce fut précisément parce que cette vente ne fut pour l'Etat vendeur que d'un profit presque nul, qu'en donnant des biens réels pour un papier déprécié, l'Etat fit le plus colossal marché de dupe dont l'histoire fasse mention, que l'apparent succès des ventes vint beaucoup moins de la confiance qu'inspirait le placement que de la répugnance générale pour la nouvelle monnaie et du désir de s'en débarrasser dans le seul endroit où elle fût reçue au pair, c'est-à-dire dans les caisses publiques ? Même dans ce que les panégyristes de l'assignat célèbrent comme son plus grand mérite et son plus incontestable service, à savoir le concours décisif prêté à la défense nationale lors des grands périls en 1793, que d'ombres au tableau et que de réserves à faire, quand par-dessus les apparences, pénétrant plus avant au fond des choses, on constate que le papier-monnaie, par son discrédit et par l'élévation considérable des prix, rendait plus aiguës les difficultés dont on lui fait gloire d'avoir triomphé, qu'il était déjà un embarras en même temps qu'un secours, que ses plus déterminés partisans, comme Cambon, étaient en même temps ceux qui faisaient les vœux les plus ardents et les efforts les plus énergiques comme, malheureusement, les plus infructueux, pour tâcher d'en diminuer la masse ! Combien eût-il mieux valu, en tout

1. 22 décembre 1790, D VI 30.
2. 22 mars 1791, D VI 31.

cas, conserver intacte pour les moments de crise cette ressource dangereuse, au lieu de l'user à l'avance dans des temps moins difficiles, comme le conseil en fut donné aussi lors de ces grands débats de 1790 où tant de paroles prophétiques ont été prononcées[1] ! Combien eût-il mieux valu, si l'assignat devait être si nécessaire en 1793, ne pas l'avoir déjà compromis et discrédité par un emploi excessif en pleine paix ! Car, sur tous les points, il se trouve que la minorité avait vu juste, dans cette célèbre discussion, et de tous ses pronostics fâcheux, il n'en est pour ainsi dire aucun que l'événement n'ait confirmé.

De très bonne heure, une fois la faute faite, les esprits les plus distingués et les moins suspects d'hostilité contre le nouvel ordre de choses se sont accordés à la blâmer et à regretter que la Constituante ait pris, en cette matière si grave, la mauvaise voie : non seulement Condorcet, qui avait déjà pris une place importante parmi les adversaires du papier-monnaie, mais Montesquiou lui-même dès la fin de 1791, mais Philibert en 1792, mais Saint-Just, mais Ramel, mais Balland en 1793, etc., etc.[2], ont plus ou moins nettement exprimé le regret que la Constituante se soit prise, elle-même et ses successeurs, dans l'engrenage des émissions illimitées en décidant de rembourser la dette en papier-monnaie plutôt qu'en quittances de finance sans usage monétaire, et fait leur possible pour qu'on revînt à ce dernier système. Malheureusement le mal était fait et devait aller jusqu'à ses dernières conséquences : et à tous les jugements les plus sévères que la science économique a toujours portés sur le papier-monnaie, l'histoire des finances révolutionnaires ne peut apporter que la plus décisive confirmation. « Issu le plus souvent, dit Wagner[3], du déficit aigu, dans les catastrophes publiques et les guerres, le papier-monnaie conduit au déficit chronique... Les dépenses s'accroissent sous son influence (et, aurait-il pu ajouter, les recettes se réduisent à rien)... C'est le plus irrégulier et le plus gênant des impôts que l'on puisse imaginer... C'est un véritable chancre rongeur pour les finances et pour l'économie sociale... Les troubles économiques, les lésions d'intérêts et de droits acquis, la corruption de l'esprit spéculatif et le jeu effréné à la Bourse, les idées de prodigalité, l'abandon de l'économie,

1. Notamment par Boislandry, dont le discours (5 septembre 1790) est un des plus clairvoyants qui aient été prononcés contre l'assignat-monnaie. « Si nous avions la guerre avec l'Angleterre, quel énorme désavantage n'éprouverions-nous pas vis-à-vis d'elle (par l'assignat)... pour l'armement de nos flottes et l'équipement de nos armées ! »

2. On pourrait même ajouter à cette liste les noms de Chabot et de Marat : Marat qui n'a cessé, dès le premier jour, de blâmer l'assignat monnaie, et qui aurait voulu voir rembourser la dette en billets au porteur n'ayant pas cours de monnaie, c'est-à-dire en ce qu'on appelait alors quittances de finance (Cf. ses articles des 10 et 24 mai 1791, et surtout celui du 1er mars 1793).

3. *Traité de la science des finances* : *le crédit public*, p. 112.

sont l'accompagnement plus ou moins obligé de l'émission de papier-monnaie. » Aucune de ces épreuves, et même quelques autres, surtout l'affreuse misère de l'Etat et des particuliers au milieu d'un amoncellement de chimériques richesses en papier, ne devait être épargnée à la France, et c'est bien au décret du 29 septembre 1790 qu'il convient d'en faire remonter la première responsabilité. Constitution civile du clergé en juillet, assignats-monnaie en septembre : il semblait vraiment que la Révolution prît plaisir à semer les pires résistances et les plus terribles embarras sur sa route.

CHAPITRE VI

L'ŒUVRE FISCALE DE LA CONSTITUANTE

Principes de la Révolution en matière d'impôt. — Contribution foncière. — Bases essentielles de la contribution foncière. — Imperfections de la loi du 23 nov.-1er déc. 1790. — Incapacité et mauvaise volonté des municipalités. — Inexactitude de leur travail. — Exagération du chiffre de la contribution foncière. — Contribution mobilière. — L'impôt sur la rente. — Rejet d'un tarif spécial pour Paris. — Loi du 13 janvier 1791. — Défauts de la contribution mobilière. — Répartition de la foncière et de la mobilière. — Répartition à l'intérieur des départements. — Lenteur des opérations de répartition. — Décharges et réductions. — La patente. — Les visiteurs de rôles. — Suppression des contributions indirectes ; les aides. — Les octrois. — Le tabac. — Maintien et réforme des droits d'enregistrement et de timbre. — Droits de douane. — Rendement des impôts. — Receveurs et payeurs. — Recouvrement des contributions indirectes — Organisation de la trésorerie. — Organisation de la comptabilité publique. — Fragilité de l'œuvre fiscale de la Constituante : insuffisance des revenus publics. — Comparaison des charges anciennes et des contributions nouvelles.

Principes de la Révolution en matière d'impôt. — Une des principales et des plus fâcheuses conséquences de l'emploi exagéré du papier-monnaie fut de permettre à la Constituante de se passer de revenus réguliers. Il rendit moins nécessaire de faire rentrer les impôts existants et d'en créer d'autres dont le recouvrement fût certain et rapide. C'était fatal : quand on a le moyen de suffire à ses besoins avec une fabrique de papier et une imprimerie, on est, même malgré soi, fort peu disposé à affronter l'impopularité réservée à quiconque veut obtenir des populations des sacrifices nécessaires, mais désagréables, et l'on prend facilement l'habitude de ne vivre que d'émissions. Cette faute a valu à cette Assemblée le reproche mérité d'avoir été plus soucieuse de flatter le peuple que de le sauver[1] : elle a pesé sur toute l'œuvre fiscale des Constituants.

Œuvre d'ailleurs aussi admirable par ses vues élevées et généreuses que maladroite et critiquable dans l'exécution. L'idéal de la Consti-

1. Dupuis, Motion d'ordre sur le crédit public, germinal an III.

tuante, en matière d'impôt, était très beau : substituer aux anciennes taxes, inégales, assises avec injustice, levées avec brutalité, des contributions modérées, exemptes de tout arbitraire, équitablement réparties sur tout le territoire et sur l'universalité de ses habitants, était certainement un des plus grands bienfaits que le pays fût en droit d'attendre. Nulle réforme n'était plus nécessaire : nulle aussi n'était plus aisée, du moins en théorie : sur l'égalité devant l'impôt, sur la nécessité du consentement de la représentation nationale à son établissement, sur celle du contrôle de sa levée et de son emploi, aucune voix dissidente ne s'élevait : tous les ordres étaient d'accord, tous les vœux étaient les mêmes. La déclaration des droits, en affirmant ces principes[1], ne fit qu'exprimer un sentiment universel. Précisant, un décret du 7 octobre 1879 porta que toutes les contributions et charges publiques seraient supportées proportionnellement par tous les citoyens, par tous les propriétaires, à raison de leurs biens et facultés[2] : qu'aucun impôt ne serait accordé que jusqu'à la session suivante ; que toute contribution cesserait de droit à cette époque si elle n'était renouvelée. Faire l'éloge de ces principes serait banal et inutile ; encore cependant qu'il soit toujours bon de les rappeler à ceux qui s'obstinent à chercher des impôts qui épargnent des millions de citoyens pour en accabler quelques milliers, à ressusciter, au bas de l'échelle sociale, les privilèges supprimés avec raison en haut, et qui, par là, loin d'être fidèles à l'esprit de 1789, rompent au contraire avec lui. Les impôts progressifs, taxes révolutionnaires, impôts sur les riches, ne furent pour la Révolution que des procédés de circonstance : c'est dans la Déclaration des droits de 1789 qu'il faut chercher sa véritable pensée, et cette pensée est nettement contraire à toute exception, à toute immunité, à toute inégalité, de même qu'à tout impôt créé dans un autre but que de pourvoir à de véritables besoins publics.

Pourquoi faut-il que sur des fondements si solides la Constituante n'ait réussi à construire qu'une demeure fragile et inhabitable ? L'expérience, il faut toujours en revenir là, faisait malheureusement défaut à cette glorieuse Assemblée. Quand elle prit le pouvoir, elle était profondément imbue des ressentiments, en partie fondés, mais en partie aussi injustes, qui animaient la France entière contre ceux que Necker avait appelés « les hommes de l'impôt », et le souci obsédant de les réduire à l'impuissance, la persuasion naïve que le contribuable n'avait

1. Art. 13 : « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. »

2. La rédaction primitive de ce décret « par tous les citoyens et par tous les biens, sans distinction » fut combattue par Mirabeau comme pouvant mener à l'impo ition des rentes sur l'Etat, dont il était le courageux et constant adversaire.

résisté qu'à leurs exactions et qu'il serait tout prêt à s'incliner devant des demandes légitimes et modérées l'amena, en matière d'impôt plus encore peut-être qu'en toute autre, à paralyser à l'excès l'action administrative. Elle alla jusqu'à faire dépendre la rentrée des revenus publics du bon vouloir de ceux qui avaient à les fournir. Elle leur attribua bénévolement des sentiments de justice et de patriotisme que de meilleurs observateurs, comme Turgot, avaient espéré pouvoir développer avec le temps, mais dont ils étaient les premiers à reconnaître que le peuple français était encore singulièrement dépourvu. « Dans l'ancien régime, disait le 30 mars 1790 un interprète très fidèle des illusions dominant dans cette Assemblée, Vernier, bien des gens dirigés par de faux principes ne se faisaient aucun scrupule de soustraire leurs biens à la taille. L'impôt le plus juste était considéré comme une vexation à laquelle on se félicitait d'échapper. Le défaut de patriotisme, l'indifférence sur la chose publique, empêchaient ceux qui avaient connaissance de ces soustractions de les dénoncer. Mais aujourd'hui l'impôt sera regardé comme une dette sacrée, la soustraction comme un vol fait à l'Etat, et la dénonciation comme un mérite. » La Rochefoucauld, dans le rapport qu'il lut le 18 août 1790 au nom du comité de l'imposition, était convaincu, lui aussi, que la fin des abus serait la fin des résistances, qu'avec l'octroi et la surveillance de l'impôt par les élus de la nation on ne verrait plus ni extorsions ni injustices d'une part, ni fraudes ni mauvaise volonté d'autre part. « Non seulement, disait-il, tout ce qui tient à l'établissement des contributions, mais encore tout ce qui concerne leur assiette, leur répartition, leur recouvrement... (sera) réservé soigneusement au Corps législatif, et, sous ses ordres, aux corps administratifs et aux municipalités qui, composées comme lui de membres élus par leurs concitoyens, mériteront leur confiance et sauront allier la justice due à tous avec la fermeté que le bien de l'Etat exige contre ceux qui voudraient troubler l'ordre public en se soustrayant au tribut que chacun doit à la patrie... » Grave erreur, qui n'a pas peu contribué à rendre inefficace et pour ainsi dire théorique l'œuvre fiscale de la Constituante. Non, encore une fois, la mentalité du contribuable ne devait pas être si brusquement changée ; ce qu'il avait été pour les impôts de l'ancien régime, il allait le rester pour les nouveaux, toujours mécontent, toujours résistant, toujours temporisant, incapable, par tempérament comme par politique, de dire la vérité, voyant dans le fisc un ennemi implacable contre lequel tout était de bonne guerre, surtout les retards indéfinis ; et cette arme allait être désormais toute puissante, puisque c'était à d'autres contribuables, animés des mêmes sentiments que lui, des mêmes répugnances et des mêmes défiances que lui, indifférents comme lui à l'intérêt du Trésor public, que la loi allait imprudemment confier le soin de faire les rôles

et d'opérer les recouvrements. Et cela lorsque les contributions indirectes, au devant desquelles on va pour ainsi dire de soi-même, allaient être presque entièrement sacrifiées à des théories économiques contestables comme aussi à de regrettables nécessités politiques, et que tout allait être demandé à des contributions directes de création nouvelle et d'assiette fort difficile.

Contribution foncière. — Conformément aux vœux des cahiers, conformément aussi aux théories physiocratiques qui comptaient dans son sein de nombreux partisans, la Constituante avait toujours regardé une contribution sur les biens-fonds comme devant être la maîtresse pièce du futur organisme financier, quoique non pas la pièce unique ; le temps des enthousiasmes superstitieux des néophytes de la première heure, comme Quesnay ou Mercier de la Rivière, était, heureusement, passé, et l'Assemblée n'entendait pas succomber à la tentation, réelle peut-être chez quelques-uns de ses membres, de sacrifier à la chimère de l'impôt unique. Elle ne pouvait pas ne pas reconnaître avec de Delay d'Agier [1] que le salut de la France et le sort de la Constitution tenant essentiellement à trois choses, vente prompte et avantageuse des biens nationaux, paiement exact et prompt des impositions, système d'impôts faisant comprendre aux campagnards que le nouvel ordre de choses leur était avantageux, il serait fou d'écarter les amateurs de biens nationaux par la perspective d'impôts écrasants sur les immeubles, imprudent de tout attendre de celui des impôts que l'expérience démontrait le plus long et le plus difficile à percevoir, nécessaire d'offrir à l'habitant des campagnes une diminution de ses impositions foncières, seule considération à laquelle il fût sensible, pour lui prouver que la Constitution lui était avantageuse. Observations d'une incontestable justesse, que l'Assemblée devait souvent trop perdre de vue, mais pas assez toutefois pour ne pas constater que « ces dogmes si vantés par une société nombreuse et illustre, que ses longs efforts pour prouver que sa doctrine était celle de la liberté... se brisaient aux pieds de l'expérience. » Aussi La Rochefoucauld annonça-t-il, dans son rapport du 18 août, avec une contribution foncière, une contribution mobilière, des droits sur les actes, des droits de timbre, des douanes reportées aux frontières, et laissa-t-il même entrevoir la nécessité de maintenir des droits sur les boissons, sur les entrées des villes, et sur le tabac, dont il ajoutait imprudemment que la culture, la fabrication et la vente seraient libres. Il n'était donc plus question

1. Discours du 16 septembre 1790 : de Delay d'Agier ne voulait pas demander plus de 200 millions à la terre et voulait des droits d'aides étendus à tout le territoire, des barrières et des taxes sur les routes, des droits de timbre, de contrôle, de centième denier. Daude, qui s'occupait volontiers des questions financières et était assez écouté, avait qualifié (22 septembre 1789) de « système destructeur » celui qui tend à rejeter tous les impôts sur les propriétés foncières.

de tout demander à la terre, tout le monde étant d'ailleurs d'accord pour lui demander beaucoup, même presque tout [1].

Bases de la contribution française. — Le 11 septembre, un nouveau rapport de La Rochefoucauld au nom du comité de l'imposition précisa les points essentiels de la future contribution foncière. Rejetant l'idée, si chère aux physiocrates [2], de la co-propriété du prince sur les biens de ses sujets, le comité se prononçait avec force pour un impôt de répartition, comme plus en harmonie avec le régime libéral que la France venait de se donner. « La doctrine de la co-propriété était bonne peut-être à prêcher à des despotes... elle pouvait les attacher au bien-être du peuple soumis à leurs lois, par l'espérance d'en retirer eux-mêmes un accroissement de richesse et de grandeur ; mais chez une nation libre, un tel appât n'était pas nécessaire... La contribution y doit être fixée d'après les besoins de l'Etat, reconnus et déclarés par les représentants du peuple et, par conséquent, doit être d'une somme déterminée. » Cette somme, fixée chaque année par la législature, devait être répartie sur toutes les propriétés foncières à raison de leur revenu net, sans autres exceptions que celles déterminées par les intérêts de l'agriculture ; et le comité voulait qu'elle fût payable en argent et non pas en nature (idée qui comptait encore des partisans tenaces et convaincus, Dubois-Crancé, l'abbé Charrier, Brillat-Savarin, etc.). Les propositions du comité triomphèrent aisément des objections des partisans de l'impôt en nature. Elles triomphèrent aussi des objections plus justes de Rey, de Béziers, qui, le 23 septembre, exprima des craintes prophétiques sur les difficultés de la répartition entre les départements, les districts, puis les municipalités « opération à laquelle le hasard présiderait..., et si, parvenue aux municipalités avec tous ces défauts, elle trouve dans l'estimation des immeubles un terme aux injustices que certains départements et certains districts auront éprouvées, il sera toujours impossible de réparer le préjudice qui sera résulté des deux premières répartitions... D'où une grande querelle qui agiterait à la fois tout l'empire, parce qu'elle mettrait en opposition ceux que le hasard aurait favorisés avec ceux dont il aurait été l'oppresseur dans l'assiette de l'impôt, qui pourrait suspendre le paiement des impositions et combler la mesure de l'anarchie dans laquelle nous sommes depuis longtemps. » Rey pensait qu'avant de

1. On voyait encore des faiseurs de projets admettre comme chose naturelle un impôt de 30 0/0 sur le revenu net des biens-fonds (*Système approfondi sur les moyens de rétablir les finances*, par le comte de L** (AD IX 576).

2. Un physiocrate marquant, St-Péravi, venait encore de la soutenir (*Principes à adopter par les Etats généraux pour l'impôt territorial*, 1789 ; Bib. Nat. Lb[39] 1263). St-Péravi, partageant l'erreur générale, pensait que le contribuable ne dissimulerait rien, maintenant qu'il était sûr de voir ses impôts destinés aux besoins de l'Etat et non pas à ceux d'un gouvernement arbitraire...

procéder à la répartition, il fallait en déterminer les bases, se procurer la connaissance, encore si peu avancée, des forces contributives des localités par des experts choisis hors du territoire des communes à vérifier ; il déguisait à peine sa pensée d'utiliser à cet effet les contrôleurs du vingtième, injustement impopulaires, puisqu'il conseillait de demander pour contribution foncière trois vingtièmes portés à leur juste valeur, et étendus aux immeubles fictifs, aux rentes sur l'Etat, sur les municipalités, sur les particuliers, aux traitements supérieurs à 1.500 francs, aux pensions supérieures à 1.200, etc. ; le produit de ces trois vingtièmes servirait, à partir de 1792, de base à la répartition. Ce système était trop en contradiction avec le désir universel d'éliminer tous les agents de l'ancienne fiscalité pour avoir aucune chance d'être adopté ; on lui objecta que la contrariété d'intérêt existant entre les contribuables, avec l'impôt de répartition, serait un moyen suffisant de parvenir à une répartition équitable. Heurtault de Lamerville chercha à mettre l'Assemblée en garde contre le danger de trop demander à la terre ; le chiffre projeté de 240 millions pouvait à la rigueur être supporté, mais grossi de 60 millions de sols additionnels, il ne pourrait plus l'être. « Les campagnes opprimées espèrent obtenir du soulagement du nouvel ordre de choses. Faites-leur aimer la liberté naissante. Songez qu'un denier de trop de subside exigé d'elles peut redevenir le germe du despotisme, et d'un désordre semblable à celui dont nous avons eu tant de peine à tirer nos finances. » Il voulait, au moins temporairement, demander 80 millions, moitié aux maisons des villes, un quart à celles de la campagne, un quart aux immeubles fictifs ; quand les rentes viagères auraient disparu, alors cette taxe disparaîtrait aussi « rendant l'homme à sa franchise naturelle et ajoutant ce qui manque, malgré nous, à la dignité du citoyen ». Inutiles efforts : le comité déduisait, de calculs fort contestables, que la terre payait au moins 314 millions sous l'ancien régime (169 de tailles, capitation, vingtièmes et décimes du clergé, 110 de dîme, 34 1/2 de gabelle et autres impositions indirectes), qu'elle serait donc moins imposée qu'autrefois, puisqu'elle n'en supporterait plus que 306 y compris les fonds de secours et de non valeurs, et que d'ailleurs la contribution des ex-privilégiés diminuerait d'autant celle des ci-devant taillables[1]. Le décret du 17 mars 1791

1. Dupont de Nemours, par des calculs non moins contestables, portait jusqu'à 457 millions l'évaluation de ce que la terre avait supporté sous l'ancien régime : tailles, accessoire, capitation taillable, 108 ; vingtièmes, 54 ; contributions des pays d'Etats, 26 ; capitation nobiliaire, 9 ; imposition pour les chemins, 20 ; milices, 6 ; dîme, 133 ; décimes ecclésiastiques, 10 ; portion des aides, gabelles et tabac, 73 ; dégâts du gibier 10 ; droits féodaux abolis sans indemnité, 8 ; frais de justice seigneuriale, 4 ; mendicité des moines, 5 ; en tout 476, dont 457 auraient pesé directement sur la terre. — Il n'y a aucune valeur à attacher à ces calculs qui ont été, alors, fréquemment faits et refaits. Il y avait impossibilité absolue à discerner ce qui, dans des

adopta définitivement le chiffre de 240 millions en principal avec 4 sous pour livre additionnels (48 millions) pour les dépenses départementales, 1 sou (12 millions) pour non-valeurs, décharges, réductions.

La partie difficile était les détails d'application. La loi du 23 novembre 1790 charge les municipalités, immédiatement et sans attendre le mandement du directoire de district, de diviser le territoire de leurs communes en sections, de faire faire, par des commissaires pris moitié dans leur sein, moitié choisis par le conseil général de la commune, un état indicatif des propriétés comprises dans chacune de ces sections ; dans le délai de 15 jours après publication de ces états indicatifs tous les propriétaires doivent faire des déclarations de la nature et contenance de leurs propriétés, les officiers municipaux et commissaires adjoints suppléer aux déclarations non faites ou rectifier les déclarations inexactes, évaluer, en leur âme et conscience, le revenu net des différentes propriétés foncières, et, d'après ces évaluations, dresser, aussitôt après réception du mandement du directoire du district, des matrices de rôles. En considération des frais d'entretien une déduction du quart sur le revenu net est admise pour les maisons, du tiers pour les usines, forges, moulins. Les maisons situées hors des villes et habitées par leurs propriétaires, déjà considérées sous l'ancien régime comme sans valeur locative, doivent être cotisées en raison du terrain qu'elles occupent, au double si elles ont un étage, au triple si elles en ont deux[1]. Les débiteurs de rentes constituées sur des immeubles doivent faire à leurs créanciers une retenue proportionnelle au taux de la contribution foncière. Le louable souci de ne pas laisser une seule parcelle de terrain non imposée se montre même dans les exceptions faites à la règle générale : les terrains défrichés et jouissant du bénéfice de l'ordonnance de 1764 doivent être taxés un sou par arpent jusqu'au moment de la cessation de leur privilège : les marais, terres vaines et vagues[2], doivent l'être 3 deniers par arpent, cotisation qui ne peut être augmentée avant 25 ans pour les marais qui seront

impositions comme le tabac, comme la gabelle, comme la milice, même comme la taille et la capitation, pesait directement sur la terre : et il eût bien mieux valu avouer cette impossibilité.

1. C'était une anomalie : elle disparut par un décret du 3 septembre 1792 qui attribua à cette catégorie de propriétés le principe général de la taxation en raison du revenu net, par cette raison qu'il ne peut y avoir de maisons qui, lorsqu'elles sont logeables, puissent être réellement considérées comme dénuées de valeur locative.

3. La justice l'exigeait, et aussi la nécessité de procéder, ultérieurement, à l'établissement d'un cadastre ; car nulle part les contestations de limites n'étaient aussi nombreuses que dans les terrains vagues, et les imposer était un moyen d'amener les communes à terminer promptement et pour toujours des querelles dispendieuses (Cf. les justes réflexions de Dauchy, rapporteur du comité, le 4 novembre 1790).

desséchés, avant 15 pour les terres vagues mises en culture, avant 30 pour les terrains en friche depuis au moins 25 ans qui seront plantés en bois. Les demandes en décharge émanant de particuliers doivent être adressées au directoire de district et, par appel, à celui de département ; celles qui émanent de communes ou de districts, au directoire de département ; les décharges prononcées doivent être, l'année suivante, réparties sur les autres contribuables de la commune, ou sur les autres communes, ou sur les autres districts. La perception est confiée, pour une communauté ou un groupe de communautés, par adjudication, au receveur solvable et donnant caution suffisante qui s'en charge au plus bas prix [1]. La contribution est exigible par douzièmes, à la fin de chaque mois ; les contribuables en retard sont passibles d'intérêts moratoires de 6 0/0 les 4 premiers mois, 5 0/0 les 4 suivants, et 4 0/0 ensuite. A défaut de paiement peut [2] être pratiquée la saisie des fruits et loyers, jugée, avec raison, moins onéreuse que les contraintes [3], qui grossissent inhumainement la cote des contribuables en retard pour mener ensuite, elles aussi, à la saisie. En conséquence, il ne serait décerné de contraintes pour cette contribution que sur ceux des contribuables dont l'espèce de propriété n'aurait pas un revenu saisissable, comme maisons non louées, bois non exploités.

Telle était, dans ses dispositions principales, la plus importante des lois fiscales qu'ait votées la Constituante. Elle était visiblement dictée par un sincère désir de justice, d'égalité, par un vif souci de rendre impossibles les abus qui avaient déshonoré l'ancien régime. Elle rompait d'une manière éclatante avec le caractère personnel qu'avait eu la taille dans la plus grande partie du royaume : les fonds étaient imposés, non les facultés du propriétaire ; et Heurtault de Lamerville, qui avait souhaité qu'il n'y eût sur les rôles que des noms de lieux ou

1. Le décret du 26 septembre 1791 attribue la perception de la foncière, de la mobilière et des patentes au même percepteur, nécessairement, dans chaque commune. Il fixe à 6 d. par livre la remise sur la foncière, à 3 d. par livre celle des deux autres contributions. Si aucun adjudicataire ne se présente, les officiers municipaux doivent tenter des adjudications nouvelles, à 9 d., puis à 12 d. de taxation pour la foncière. En cas d'insuccès, le conseil général de la commune désigne d'office un de ses membres pour percevoir, à raison de 12 d. par l. de la foncière.

Les groupements volontaires de communes que prévoyait la loi furent impossibles dans la pratique. Il eût fallu, comme le montra très bien Jollivet dans son discours du 21 août 1792, organiser la perception par canton.

2. *Peut* et non pas *doit*, qui semblerait plus appelé par le sens. La rédaction de cet article 9 du titre 5 contraste avec le ton impératif qui se remarque dans le reste de la loi. Evidemment la Constituante reculait devant des mesures d'exécution trop précises.

3. L'assertion peut paraître paradoxale : mais si l'on veut se reporter aux préjugés et aux habitudes fiscales de l'ancien régime (Cf. t I, p. 516) on s'aperçoit qu'il n'en est rien, et que La Rochefoucauld était tout à fait fondé à représenter la saisie des fruits comme un moyen plus doux que la contrainte.

des numéros, plutôt que des noms d'hommes, recevait, dans la mesure du possible, satisfaction : la chose était imposée, l'homme n'était pas visé Mais, s'il importe de rendre hommage aux intentions du législateur, il n'importe pas moins de montrer les graves imperfections qui allaient tromper ses espérances et rendre cette loi, théoriquement si parfaite, inapplicable d'abord, féconde ensuite en injustices.

Imperfections de la loi du 23 nov.-1er déc. 1790. — La plus frappante de toutes était la date même à laquelle cette loi était rendue. Elle fut définitivement votée le 23 novembre, sanctionnée le 1er décembre : et elle prétendait établir, à compter du 1er janvier 1791, une organisation toute nouvelle, extrêmement compliquée, alors que même dans l'hypothèse la plus favorable, celle d'un concours dévoué et actif de la part des municipalités, des mois eussent été nécessaires pour dresser ces états de sections, former ces matrices de rôles, expédier ces rôles, terminer les adjudications de recettes, et surtout, point essentiel que la loi ne réglait pas et sans lequel elle était cependant totalement inapplicable, faire la répartition du principal entre départements, districts et communes. Or ce fut seulement le 27 mai 1791 que le mode, de cette répartition fut fixé : jusqu'à ce qu'elle fût effectuée la contribution foncière restait pour ainsi dire en l'air, sans aucune base, sans exécution possible : elle était établie sans être encore assise ; et le plus essentiel de ses éléments manquait à ce budget de l'année 1791, tant de fois annoncée comme devant rompre définitivement avec les errements du passé et ouvrir dans l'histoire de nos finances une ère entièrement nouvelle. La plus élémentaire prudence aurait ordonné d'ajourner à 1792, au plus tôt, l'application de la nouvelle loi, et jusque-là de prendre des mesures efficaces pour maintenir et percevoir effectivement les impositions anciennes. Prétendre établir à dater du 1er janvier 1791 un impôt de répartition dont les contingents ne devaient être arrêtés que lorsque cette année serait à moitié écoulée, était vraiment se jouer des intérêts du Trésor. C'était se condamner soi-même à ne vivre que d'émissions de papier jusqu'au jour lointain où l'assiette de la nouvelle contribution serait faite. Et cela, au moment même où il était partout admis, proclamé, répété, que de la rentrée rapide et régulière des impôts dépendait le salut de l'empire : où Montesquiou [1] exprimait l'espérance « que la sagesse et la célérité de vos dispositions pour l'établissement de l'impôt, et surtout pour son exact paiement, rétabliraient l'ordre dans les recettes et fermeraient le gouffre dans lequel allait s'engloutir la principale ressource de l'Etat » ; où Dupont de Nemours montrait la Constitution en danger si on ne se hâtait pas d'en assurer la durée par un revenu suffisant !

1. Discours du 29 octobre 1790.

C'était encore une singulière erreur que d'attendre des municipalités, surtout des municipalités de villages, les travaux extraordinairement compliqués que détaillait l'instruction annexée à la loi du 23 novembre ; il fallait par exemple, pour déterminer le revenu net, évaluer l'intérêt des avances premières, les frais d'entretien des bâtiments, des instruments de labour, les salaires des ouvriers, les bénéfices du cultivateur, la nourriture et l'équipement des animaux, le coût des semailles, de la moisson, du battage, des transports, de l'entretien des digues, écluses, fossés, et calculer ces différentes données pour 15 ans, prendre ensuite une moyenne annuelle, opérations que 9 fois sur 10 un cultivateur est incapable de faire pour sa propre exploitation, et qu'on prétendait obtenir d'officiers municipaux pour toutes les exploitations de leur commune, ou plutôt pour chaque parcelle desdites exploitations ! On les eût moins troublés si on leur eût seulement demandé une évaluation globale de la valeur locative — identique, en réalité, au revenu net — des différents domaines[1]. « Une terre labourable, dira très bien Jacob Dupont à la Législative (28 février 1792), ne produit de revenu que parce qu'elle est cultivée : elle n'est cultivée que... par des bestiaux, et pour cela il faut que ces bestiaux consomment le produit des prés : il est donc évident que le revenu net des prés se confond avec le revenu net des terres labourables .. Quand on voit la nature des choses telle qu'elle est, on est tout étonné ensuite de se voir relégué dans un monde d'abstractions où des calculs partiels sont tous plus propres les uns que les autres à engendrer l'erreur... » Mais leur demander de semblables calculs était aller au devant, ou d'erreurs énormes, ou, plus encore, d'une systématique inaction : « Quelle prodigieuse quantité de chances pour l'erreur, disait un contemporain, dans cette série de proportions toutes enchaînées les unes aux autres !... Des caractères d'imprimerie jetés au hasard pour composer l'Enéide ne révoltent pas l'imagination plus que la possibilité de faire résulter une répartition juste et égale entre tous les propriétaires de la République de cette suite graduelle et combinée de suppositions vagues et de calculs hypothétiques ! [2] »

Incapacité et mauvaise volonté des municipalités. — Beaucoup de simplification aurait donc été utile, mais n'aurait pas encore suffi. C'était une faute essentielle, en effet, que de demander aux municipa-

1. C'était d'ailleurs ce à quoi concluait l'instruction jointe à la loi, mais après avoir semblé prescrire tout autre chose. « Une grande connaissance des récoltes que donne un territoire, des avances et des frais qu'elles exigent, peut suppléer amplement à tous ces calculs. Le prix moyen des fermages est le véritable produit net. Il faudra que chaque estimateur... se dise à lui-même : Si j'étais propriétaire de ce bien, je pourrais trouver à l'affermir raisonnablement tant... Si j'étais dans le cas d'en être fermier, je pourrais en rendre la somme de... »

2. *Moniteur* du 30 prairial an V.

lités le concours actif, éclairé, impartial, énergique, sans lequel la loi s'écroulait de fond en comble, ou aboutissait aux plus graves abus. On a déjà vu plus haut quel était l'état d'esprit des municipalités rurales : incapacité absolue à saisir le sens des décrets ou des instructions, incapacité à les lire, puisqu'elles étaient le plus souvent illettrées[1], impossibilité de trouver au milieu de leurs travaux agricoles le temps nécessaire pour une besogne aussi nouvelle, indifférence à l'intérêt général, préoccupation exclusive de l'intérêt local, défiance instinctive du fisc, résolution bien arrêtée de ne lui fournir aucune lumière, aucun concours, de lui déguiser le plus possible le véritable état des choses, peur de s'exposer aux vengeances des administrés si on était sincère : peur d'aller soi-même au devant de la ruine si on n'imitait pas, si on ne dépassait pas les communautés voisines dans les dissimulations que toutes ne manqueraient pas de pratiquer : impuissance totale de s'élever jusqu'à cette impartialité sereine que recommandait l'instruction en termes aussi nobles que l'étaient peu les instincts et les habitudes des gens à qui elle s'adressait. Leur demander d'oublier en quelque sorte quel était le propriétaire du fonds dont ils avaient à évaluer le revenu, c'était oublier que jamais la répartition de la taille par ces collecteurs, devenus maintenant officiers municipaux, n'avait eu l'équité pour base, qu'elle avait été dictée par l'intérêt, par la vengeance, par la peur, qu'il n'y avait pas d'autres sentiments à attendre d'individus grossiers, capables selon l'occasion de toutes les lâchetés ou de toutes les vexations, de toutes les complaisances ou de toutes les tyrannies, capables de tout, sauf de justice, de franchise et de désintéressement. L'histoire fiscale de l'ancien régime prouvait cependant tout entière à quel point était nécessaire l'immixtion dans les évaluations et dans la formation des rôles d'un élément étranger aux coteries locales, commissaires de l'intendant ou contrôleurs des vingtièmes, si l'on voulait avoir un travail qui eût quelque ombre de justice ; et les difficultés récentes qu'avait rencontrées l'assiette des impôts de 1790, ou celle de l'impôt supplétif des

1. Rougier de La Bergerie déclara un jour à la Législative (8 novembre 1791) que sur environ 40.000 municipalités, il y en avait 20.000 dont les officiers municipaux ne savaient ni lire ni écrire. Il n'y a nulle raison, comme M. Aulard l'a soutenu (*Taine historien*, etc., p. 102), pour tenir ce propos pour peu sérieux : s'il a soulevé des murmures, cela prouve qu'il était désagréable, mais non pas qu'il n'était pas véridique. Clavière ne disait guère autre chose quand il montrait à la Convention, le 16 novembre 1792, les municipalités sachant à peine lire, écrire et calculer, et Cretet, dans son rapport du 23 floréal an V sur l'établissement d'une agence des contributions directes, constatera de même que dans une grande partie de la République « les habitants des campagnes, courbés sous toutes les oppressions de l'ancien régime, ne pouvaient acquérir le simple talent de lire et d'écrire » Un agent national du district d'Angoulême parlera en thermidor an II de « l'inexprimable impéritie » de la plupart des municipalités de village (D III 40).

ci-devant privilégiés, auraient dû mettre l'Assemblée en garde contre sa confiance naïve dans la bonne volonté et dans l'intelligence de ces administrations, qu'on avait eu par surcroît le tort de multiplier outre mesure, dans l'espoir de rendre plus intense la vie publique [1]. Les observateurs sincères, et bien à portée de voir les choses telles qu'elles étaient, étaient très loin de la partager, et d'innombrables témoignages, venus de tous les points de la France sans exception, n'attestent que trop tout ce qu'il y avait en elles de foncière incapacité à s'acquitter de la tâche qui leur était imposée. « La plupart des municipalités, écrit d'Agay, intendant d'Amiens, sont composées de personnes peu éclairées et qui n'apportent que la plus légère attention aux affaires publiques...» « Il faut, dit la commission intermédiaire de Gisors, « animer ces corps qui sont au berceau de l'existence civile .. et faire des citoyens dans une classe où *il y avait à peine des hommes* [2]. » Le greffier de l'élection de Château-Thierry conjure le comité des finances [3] de laisser nommer des rédacteurs de rôles pour assister les municipalités dans cette partie délicate de leur tâche : « Les municipalités, excepté dans les villes et bourgs, n'ont ni la qualité requise pour ces travaux, ni pour la plupart la justice et l'équité pour guide... Très souvent ils ne s'accordent nullement, ne veulent pas les faire, ou s'ils les font, ne veulent pas les signer quand ils sont faits... Le représentant a pendant nombre d'années rédigé conjointement avec les collecteurs des paroisses de cette élection et sous leurs yeux, leurs rôles... Alors il n'y avait par an que 7 ou 8 procès en surtaux ou malversation, au lieu qu'actuellement, depuis que ce sont les municipalités qui les font, il y en a plus de cent par élection... Il n'y a pas de municipalité qui ne soit contente de cela (une nomination de rédacteurs de rôles), vu qu'elles seraient déchargées d'un fardeau qui leur pèse extrêmement sur le dos... Il y en a qui ont dit que cela leur faisait de furieux casse-tête et de grands embarras, parce qu'on veut en faire des hommes de loi, tandis qu'ils ne connaissent que cultiver la terre... Les autres années, les rôles étaient faits en deux ou trois mois, cette année ils ne le seront pas en six. » Le directoire de l'Aube tient exactement le même langage : « Il est peut-être des départements où les habitants des campagnes, accoutumés depuis longtemps à la répartition de l'impôt, ont... acquis assez de lumières pour être en état de remplir les

1. « Il s'agissait, au début de la Révolution, d'imprimer un mouvement rapide : dès lors il fallait multiplier les leviers, il s'agissait d'intéresser l'universalité au nouvel ordre de choses que l'on préméditait d'établir... Mais cette multiplication nuit essentiellement à l'assiette et au recouvrement des contributions à la libre circulation des subsistances... » à ce respect même que doivent inspirer les dépositaires de l'autorité (Rapport au département de Rhône et Loire, 6 décembre 1791). — Un mouvement général ne tarda pas à se manifester pour la diminution du nombre des municipalités.

2. Arch. Seine-Inférieure, C 2140.

3. 4 juillet 1790, D VI 9.

vues de l'Assemblée nationale, mais il s'en faut bien que dans la ci-devant Champagne elles aient atteint ce degré de perfection ; depuis plus de 50 ans que le mode de la taille tarifée a été introduit dans cette province, il a été reconnu qu'il n'y avait pas une seule paroisse, les villes exceptées, où il fût possible de se passer du secours d'un commissaire. En 1788, l'assemblée provinciale... les a essayées en leur confiant la répartition de l'imposition représentative de la corvée ; il ne s'agissait que d'ajouter à la taille principale, accessoires et capitation réunis, 1/6e : cependant il est prouvé que sur environ 500 paroisses dont étaient composées les élections de Troyes et de Bar-sur-Aube, et qui forment aujourd'hui la majeure partie du département de l'Aube, il y a eu à peine 20 rôles qui ont pu être mis en recouvrement, et qu'on a été forcé de faire recommencer la presque totalité du surplus [1]. » En Bretagne, « les municipalités de campagne sont dans une insouciance parfaite de leurs fonctions ; découragées par la pesanteur de l'impôt, n'ayant d'ailleurs à leur disposition aucun fonds pour payer des secrétaires-greffiers intelligents en état de les guider et de les éclairer, elles restent dans une inaction qui met en danger la chose publique [2]. » En Anjou, la lettre déjà citée du sieur Merceron, officier municipal de St-Remi, adressée à l'Assemblée le 22 juillet 1790 [3], nous montre sur le vif comment les choses se passent dans les villages, et ce qu'il faut attendre des municipalités. « Dans la plupart des campagnes les municipalités sont nulles, parce qu'elles sont mal organisées. On n'y enregistre les décrets presque nulle part ; on se contente de les coller à la porte des églises ; souvent même ils ne sont pas publiés... Presque nulle part il n'y a de chambre de greffe, ni de greffier, de sorte qu'il est comme impossible de se procurer la connaissance des décrets, qui sont ambulants comme la municipalité même... » Il faut donc saisir au vol, pour ainsi dire, et tâcher de fixer dans des mémoires rebelles des mots abstraits qu'on entend mal et des choses compliquées qu'on confond et qu'on embrouille : et l'on devine aisément quelle sorte de travail on peut attendre de pareilles gens. Dans les Bouches-du-Rhône, le procureur général syndic Jaubert, à la session de l'administration départementale de novembre 1791 [4], constate que des nombreuses difficultés qu'a rencontrées le directoire, la plus grave est venue de l'extrême ignorance d'un grand nombre de municipalités. Voici enfin la description que dans une lettre du 26 mars 1792 [5] le département de la Gironde fait des municipalités auxquelles il a affaire : « Quelque simple que paraisse le nouveau système de contributions, il présente aux hom-

1. 28 décembre 1790, D VI 22.
2. Discours du procureur général syndic, F 1 c III Finistère 2.
3. D VI 38. Cf. p. 29.
4. Bouches-du-Rhône, F 1, c. III, 5.
5. Arch. Gironde, L 579.

mes qui n'ont jamais eu l'habitude du travail des difficultés qu'ils n'ont pas l'intelligence de vaincre ; ils restent dans l'inertie, parce qu'ils sentent leur insuffisance ; ils sont effrayés de ce qu'ils ne conçoivent pas, et ils n'ont pas le courage d'entreprendre ce que la loi leur commande de faire, parce qu'ils craignent de ne pas réussir... (Dans près de 200 communes du bas Médoc, des grandes et des petites Landes) ces hommes, entièrement séparés de la société, n'entendent même pas la langue qu'on y parle ; ils sont tous dans la plus profonde ignorance des lois, et sans le secours des commissaires... aucune des opérations relatives aux contributions ne serait encore commencée. » — « La plupart, écrit le directoire du district de Bazas [1], ne saisissent pas l'esprit et la lettre de la plupart des lois et vont à tâtons dans les opérations qui leur sont confiées. » Vers Langon « il en est plusieurs qui, ainsi que leurs adjoints, ne savent tout au plus que signer leur nom [2]... » On n'en finirait pas si l'on voulait relever tous les traits de l'accablant réquisitoire dressé par les contemporains les mieux informés contre l'insuffisance des municipalités de campagne.

Retards dans l'expédition des rôles. — Tels étaient les hommes auxquels la loi du 1er décembre enjoignait (art. 20, titre II) de procéder à la confection de la matrice de rôle sitôt réception du mandement du directoire de district [3], et de la faire parvenir à celui-ci dans le délai de quinzaine ; mais aucune peine n'était prévue contre la non exécution de cette prescription ; le législateur semblait avoir été convaincu que chaque citoyen, que chaque corps administratif ne demandait qu'à remplir son devoir et à venir avec empressement au secours de l'Etat. Seule l'instruction jointe à la loi rendait les officiers municipaux, faute d'accomplissement de leurs obligations, personnellement responsables du retard des recouvrements et prévoyait contre eux des contraintes solidaires ; mais le silence de la loi elle-même semblait indiquer qu'on ne se souciait pas d'appliquer une telle mesure, qu'elle resterait simplement comminatoire, et le recrutement des municipalités était en effet bien trop difficile pour qu'elle pût être appliquée.

Aussi le travail traîna-t-il considérablement. Sur 40.000 communes environ [4], au 19 mai 1792, 27.920 seulement auront dressé leurs matrices de rôles pour la foncière 1791 ; au 21 septembre, 34.843 ; au 12 janvier 1793, 37.387. A la fin de juin 1792, il n'y a qu'un seul département,

1. Arch. Gironde, Q 42.
2. *Ibid.*, L 887.
3. Le tableau indicatif devait même, comme on l'a vu, être fait avant réception du mandement.
4. Ce nombre ne peut qu'être approximatif ; on sait d'ailleurs qu'il subit quelques variations.

le Doubs, qui ait entièrement achevé la sienne ; il y en a une vingtaine où le travail est encore à peine commencé [1].

En présence de ces lenteurs funestes, un décret du 28 juin 1791, inaugurant un système fâcheux dont il devait être fait grand abus sous la Révolution, généralement sans succès, ordonna paiement d'un acompte égal à la moitié des impositions de 1790, à valoir sur celles de 1791. Aucune difficulté donc ; il suffisait de prendre la moitié des rôles existant, ou devant exister, des impositions 1790. Néanmoins Jacob Dupont constatera 6 mois après que ces rôles provisoires manquaient encore dans 11 ou 12 000 municipalités.

Inexactitude de leur travail. — La qualité du travail en compensa-t-elle du moins la lenteur excessive ? De l'aveu général, il en fut tout autrement. Les propriétaires s'abstinrent de faire les déclarations exigées (sans que la loi contînt d'ailleurs non plus aucune sanction contre leur abstention) ; c'est à peine si une centième partie des contribuables du royaume s'y conforma [2]. Les évaluations faites par les municipalités laissèrent singulièrement à désirer. On y procéda hâtivement, arbitrairement, avec négligence. Des estimations furent faites en masse pour tout un ensemble de territoire, au lieu de l'être, comme la loi l'exigeait, pour chaque objet en particulier ; et plus tard le cadastre fit découvrir quantité de terrains oubliés et non imposés, malgré l'intérêt puissant que les communes avaient à éviter toute omission [3]. La partialité la plus aveugle dicta les estimations de revenu : certains propriétaires furent ménagés, d'autres accablés [4]. Mais la préoccupation de beaucoup dominante fut en général d'estimer aussi bas que possible, afin de faire d'autant diminuer le contingent municipal. Comme le dira l'instruction jointe au décret du 23 nivôse an III « un roi était alors à la tête du gouvernement ; on s'est cru autorisé à faire de fausses évaluations, afin de contribuer d'autant moins aux charges dont il dévorait le produit. On connaît des municipalités qui n'ont pas mis les estimations du produit net des fonds de terres au dixième de ce qu'il est effectivement. Enlacés dans des formalités inextricables, les corps administratifs n'ont pas cru pouvoir réprimer de pareilles

1. AD IX 503.

2. Discours de Jollivet du 21 août 1792.

3. Discours de Jousselin aux Anciens, 21 frimaire an VII. — De même les fausses attributions furent extrêmement nombreuses.

4. A en croire le directoire du district de Rennes (2 octobre 1792 : F 1 c III, Ille-et-Vilaine, 6) certains propriétaires sont imposés au tiers de leur revenu net, d'autres, pas même au huitième. « L'injustice, plus que l'ignorance, fit faire dans plusieurs communes presque autant d'erreurs qu'il y avait d'articles établis. » (Lettre du commissaire du Directoire près le canton de Langoiran (Gironde) au commissaire du Directoire, agent général des contributions directes de la Gironde, 2 ventôse VI. Arch. Gironde, L 696). — Toute la correspondance de cette agence abonde en détails sur les défectuosités du travail initial d'établissement de la foncière.

manœuvres. » L'abus des sous-estimations fut porté parfois à un tel point qu'on vit des biens imposés à un chiffre supérieur à celui de leur prétendue valeur locative [1]. La chose n'aurait pas eu de conséquences bien graves pour le Trésor, la contribution foncière étant un impôt de répartition, si la loi du 17 mars 1791 fixant le maximum de la contribution au sixième du revenu net n'avait ouvert dès lors la voie à quantité de réclamations de particuliers, de communes, de districts, de départements, alléguant leurs revenus sous-estimés comme preuve de leur surcharge, et risquant de jeter le trouble dans le fragile édifice de la contribution foncière.

Une autre fraude couramment pratiquée fut au contraire d'exagérer l'évaluation du revenu net des biens nationaux, pour rejeter sur les futurs acquéreurs de ceux-ci, sans se préoccuper le moins du monde de la dépréciation qui en serait la conséquence nécessaire, le principal poids d'une contribution dont les habitants trouvaient ainsi le moyen de s'alléger. Dans son intéressant rapport du 21 août 1792 sur une nouvelle organisation de la contribution foncière [2], Jollivet a cité des biens nationaux dont la cotisation à la foncière excédait le revenu net, tandis que les autres propriétés des mêmes communes n'étaient cotisées que beaucoup moins [3]. La fraude, toujours inventive, prenait tous les masques, ne reculait devant aucune manœuvre. « C'est ainsi, déclare Jollivet, que la contribution foncière décrétée par la Constituante a fait rétrograder la Révolution et qu'au lieu de resserrer les liens de la fraternité entre les individus, elle a jeté au milieu d'eux un nouveau ferment de discorde et de division. » Les municipalités elles-

1. Discours de Lefebvre-Cayet aux Anciens, 13 vendémiaire VII. — Rapport du directoire de la Marne au conseil du département, 1791, F[1] c III, Marne, 4). — Les intéressés concluaient de ce fait que l'impôt était excessif ; il l'était, en effet, mais surtout les évaluations étaient beaucoup trop faibles.

2. AD IX 503.

3. C'était ce qu'on appelait « cotes nationales ». L'abus a été général et scandaleux Un message du Directoire aux Cinq Cents du 23 floréal an V donne de curieux détails sur ce qui se passa à cet égard à Paris. Le département de Paris délibéra le 15 mars 1792 que tous les édifices publics servant à quelque usage public national, départemental ou autre seraient cotisés à raison de l'intérêt à 5 0/0 des 2/3 du capital qu'il en coûterait pour les établir avec le degré de solidité et de commodité qu'ils avaient actuellement ; que les terrains non productifs, tels que promenades, seraient cotisés au taux des meilleures terres du canton ; que la cotisation des propriétés nationales non productives serait acquittée par la régie des domaines nationaux. » Il en résulta que le palais des Tuileries fut imposé à 300.000 de foncière ; le Museum à 96.000 ; l'église de Notre-Dame à 80.000 ; la promenade des boulevards à 300 000 (dont 5.000 pour la seule portion comprise entre les portes St-Denis et St-Martin) ; et que la contribution mise par cette manœuvre à la charge de la République excéda 2.300.000 l. plus du 1/6 du contingent de Paris. — Cf. aussi le rapport de Cambe au Tribunat, 16 ventôse an IX ; une réclamation du département de la Charente-Inférieure de messidor an VI (A F III 219) ; le rapport de Ramel du 29 prairial an VI sur les dépenses de l'an VII (A F III 115).

mêmes furent parfois les premières à convenir, ou plutôt à se vanter de la malfaçon du travail, lorsque plus tard elles réclamèrent contre leur imposition.

Aussi les appréciations des contemporains sur cette contribution sont-elles des plus sévères. « Si les opérations ordonnées avaient été fidèlement exécutées, disait Vernier le 11 mars 1793, nul doute que dans l'attente du cadastre, elles ne nous en eussent donné à peu près l'équivalent...Mais...le vice radical de la loi est d'avoir confié ces opérations à ceux qui étaient principalement intéressés à déguiser la vérité, à affaiblir les contenances et surtout à diminuer le produit ; de les avoir confiés à ceux qui, malgré leurs bonnes intentions, n'étaient pas maîtres de remplir leurs devoirs ; en sorte que sur 44 000 communes, il n'en est pas 100 peut-être qui aient procédé avec franchise et loyauté... Elles redoutaient de voir augmenter leurs taxes par des déclarations sincères et exactes... et on doit convenir que rien ne les rassurait sur la sincérité des procédés de leurs voisins et des autres départements, que rien ne leur garantissait que ceux-ci seraient fidèles dans leurs opérations. » Le ministre Ramel est peut-être encore plus rigoureux : « On s'en remit à la bonne foi de ceux qui étaient intéressés à tromper, on ne prit contre eux aucune précaution... Il n'existe pas de renseignements plus infidèles sur l'évaluation en produit net du territoire français que les matrices de rôles de la contribution foncière... On a exécuté d'une manière si différente une loi dont le succès dépendait de l'uniformité qu'il n'existe point de canton sans différence sensible, de district sans inégalité frappante avec celui qui l'avoisine, de département qui, comparé à un autre, ne puisse faire croire que les citoyens qui l'habitent appartiennent à des nations différentes. Il n'existe pas dix communes en France qui aient rapporté sur la matrice de leurs rôles la véritable évaluation en produit net. Il en existe plusieurs où des domaines de 100.000 l. en valeur capitale n'ont été estimés que 500 l. en produit net, parce que, disait-on, le produit provenant des bestiaux, et les bestiaux n'étant pas pris en considération dans l'évaluation, les fonds de terre doivent être envisagés comme étant sans valeur en produit net... (ailleurs) on a cru que les prairies ne devaient être portées quasi que pour mémoire. » « Le travail fait depuis 1791 dans cette partie, écrit-on le 2 nivôse an V [1], a besoin d'une réforme générale ; les états de section sont presque tous mal faits... Il n'existe point de matrice de rôle détaillée depuis 1791 dans la plupart des communes, et la vérification des propriétés des contribuables est actuellement presque impossible. »

L'instruction jointe à la loi du 23 novembre-1er décembre recommandait aux commissaires chargés de dresser les états de section de

1. Lettre d'une administration de département jointe au rapport de Cretet du 23 floréal an V (AD IX 502).

s'aider des cadastres et parcellaires dans les pays qui en avaient, ainsi que des plans, terriers, etc. ; l'idée était assez heureuse, sinon pour les anciens cadastres, dont les défectuosités étaient lamentables, et que l'Assemblée se refusa avec raison à prendre pour base de la contribution foncière, malgré les instances de quelques-uns de ses membres, députés de pays de taille réelle[1], du moins pour les terriers, guides plus fidèles, parce qu'ici le propriétaire n'était pas intéressé à dissimuler, et était même intéressé à faire des déclarations très complètes ; une municipalité bien intentionnée de l'Oise le fit un jour remarquer[2]. Mais les documents d'origine féodale soulevaient alors trop de haines pour que l'emploi en fût possible ; beaucoup d'ailleurs avaient disparu ou achevaient de disparaître dans les troubles éclatant journellement dans tout le royaume, et les états de section n'eurent d'autre base que le travail défectueux des officiers municipaux. La force des choses ne tarda pas à convaincre l'Assemblée de la nécessité de faire lever des plans du territoire des communautés, véritable origine du cadastre, que prévirent et que réglementèrent des décrets des 21 août et 23 septembre 1791. Mais le temps et le calme nécessaires pour une entreprise aussi considérable ne devaient se trouver que longtemps plus tard, après la fin de toutes les agitations révolutionnaires.

Exagération du chiffre de la contribution foncière. — A tous ses autres défauts la contribution foncière joignait celui d'une lourdeur excessive. La fixation à 240 millions, sur la foi des statistiques imprécises et douteuses qui portaient le revenu net foncier à 1.440 ou 1.500 millions, était déjà beaucoup trop élevée et se ressentait trop des théories physiocratiques. Ce fut bien pis encore quand la loi du 17 mars 1791 ajouta à ce principal : 1° les frais de perception ; 2° 1 sou additionnel pour former un fonds de non valeur de 12 millions, dont 8 à la disposition de la législature pour réductions ou fonds de secours aux départements, et 4 à la disposition des départements pour décharges ou réductions ; 3° 4 sous pour livre au maximum pour les dépenses des départements et des districts. La somme à lever dépassa alors 300 millions, et l'on put s'apercevoir très vite que grâce aux inégalités prodigieuses de la répartition, elle constituait dans certains cas un fardeau absolument intolérable. Si elle ne fut pas emportée tout de suite par l'indignation populaire, c'est que la non perception de fait

1. Ramel lui-même, député du Languedoc (23 septembre 1790) ; Montcalm-Gozon, du Rouergue (13 octobre).

2. Marigny, près Compiègne : lettre du 22 septembre 1790, D VI 43 : « Le propriétaire ne voulait rien perdre, lorsqu'il était appelé chez son ci-devant seigneur ; il cachait tout à celui qui devait l'imposer. » Et cette très juste remarque jette quelque lueur sur une des principales causes de la destruction de quantité de terriers en 1789 ; c'était double profit, pour le censitaire et pour le contribuable.

et plus tard le paiement en papier-monnaie réduisirent le sacrifice à peu de chose. Mais quand le papier-monnaie disparut, la contribution foncière, quoique déjà allégée, fut jugée insupportable.

Enfin un point extrêmement important avait été trop laissé de côté dans les discussions relatives à cette contribution ; sous l'ancien régime, taille, capitation, dîme même, se partageaient (du moins dans les pays de taille personnelle) entre le propriétaire, d'une part, le fermier ou le métayer de l'autre, tandis que maintenant la contribution pesait de tout son poids sur le seul propriétaire, risquant de l'écraser et troublant profondément des situations consacrées par des habitudes séculaires. Les décrets des 1er décembre 1790 et 11 mars 1791 qui obligèrent les fermiers et métayers à tenir compte aux propriétaires des dîmes et impositions dont ils étaient déchargés, étaient d'une application difficile et ouvraient la voie à nombre de contestations.

Et c'est bien au fond, parce qu'on se rendait compte de l'existence d'une forte surcharge, que l'Assemblée vota la loi du 17 mars 1791, si défavorable au recouvrement et si féconde en difficultés que Jollivet a pu en présenter le vote comme une manœuvre perfide contre les intérêts de l'Etat. « Cette contribution foncière, concluait-il[1], est radicalement vicieuse ; elle est devenue le tourment des administrateurs comme des administrés ; en cette matière plus qu'en toute autre, les choses doivent être préparées longtemps à l'avance, au lieu d'être réglées précipitamment comme l'a fait l'Assemblée Constituante ; cette Assemblée a mérité le reproche très grave de ne s'être occupée de l'organisation des contributions publiques qu'après la disparition absolue de celles de l'ancien régime. »

Toutes ces critiques n'étaient que trop méritées ; et cependant l'organisation de la contribution foncière peut être considérée comme habile en comparaison de la seconde des grandes créations fiscales de la Constituante, la contribution mobilière.

Contribution mobilière. — Quelque sympathie qu'elle eût pour les doctrines physiocratiques, elle était décidée, comme on l'a vu, à demander une partie des ressources budgétaires aux revenus autres que les revenus fonciers. Les cahiers lui en faisaient un devoir, mais un devoir difficile à remplir, car autant ils s'étaient montrés, en grande majorité, favorables à l'idée d'une taxation des revenus mobiliers, industriels, commerciaux, autant ils étaient restés dans le vague quant aux moyens de les atteindre. Son embarras eût été grand si fort heureusement l'ancien régime, qui s'était déjà heurté à cette difficulté pour asseoir la capitation des non taillables, n'avait été amené par l'expérience à trouver, surtout pour les grandes villes, un fil conduc-

1. Rapport du 14 septembre 1792 (AD IX 503).

teur pouvant guider dans l'établissement d'une contribution de ce genre, à savoir le prix du loyer : indice qui n'est pas d'une sûreté parfaite, mais qui est, à tout prendre, le moins mauvais que l'on puisse choisir, étant incontestable, comme le disait La Rochefoucauld dans son rapport du 18 août 1790, qu'en général chacun est logé suivant ses facultés. C'est sur cette base, déjà consacrée par l'expérience à Paris et dans plusieurs grandes villes, que la Constituante résolut d'édifier la contribution personnelle mobilière, excluant ainsi, comme entachées d'injustices plus graves et ouvrant accès à des abus pires, et la déclaration des contribuables, et la taxation administrative, et la taxation d'après les professions, et les divisions par classes. « Vous voulez, disait Defermon, que chaque citoyen qui se verra fondé à réclamer puisse le faire, et ait tous les moyens d'obtenir justice : il faut donc que ceux qui auront à juger les réclamations sachent quelle a dû être la base de la contribution ; il faut que cette base ne soit pas incertaine, et il est impossible de perpétuer l'ancien régime arbitraire. » Et l'instruction jointe à la loi du 13 janvier 1791 insiste sur la nécessité d'en finir avec l'arbitraire des anciennes impositions personnelles « source d'embarras pour les administrateurs honnêtes, et instrument d'animosité et de passion entre les mains de tous les autres... L'Assemblée nationale savait d'ailleurs que dans plusieurs villes des administrateurs éclairés avaient réparti l'ancienne capitation à raison des loyers et avaient trouvé ce moyen plus propre que tout autre à prévenir les inégalités et les injustices ».

Il ne rencontra pas toutefois une adhésion unanime. Camus contesta que plus on payait de loyer, plus on eût de revenus, et représenta qu'au contraire on avait alors d'autant moins de ressources disponibles. Ramel, Gaultier de Biauzat, préconisèrent une taxe répartie par les municipalités sur les habitants à proportion de leur aisance et de leurs facultés, principalement de celles provenant d'autres sources que du produit des biens fonds, déjà atteints par la contribution foncière. Ramel proposa aussi un impôt sur les bâtiments en raison de leurs portes et fenêtres extérieures : Rey, la taxation de tous les fonctionnaires publics au 20e de leur traitement, la division des commerçants en six classes, taxées chacune à une somme fixe (de 25 à 400 l. pour les commerçants en gros), la taxation aussi des artistes, médecins, commis, artisans, etc., à des sommes déterminées. Heurtault de Lamerville acceptait, à titre provisoire, une contribution atteignant la propriété bâtie, et, pour une moindre part, les rentes, et en général tous objets présentant des facultés connues ou faciles à vérifier, mais non les revenus industriels et commerciaux, trop difficiles à saisir et essentiels à ménager : il repoussait aussi les taxes de nature somptuaire qu'introduisit le comité de l'imposition dans la contribution mobilière ; « Plus l'impôt... est extérieur et précède l'action, et moins la volonté

du citoyen se trouve offensée. Je voudrais avoir toujours payé avant que d'agir, n'être jamais connu du percepteur, et je me croirais libre. C'est ce que m'accorde le timbre : mais si chaque année... vous envoyez dans ma maison compter mes chevaux, recenser mes domestiques, inspecter mes voitures, je me crois à Constantinople et non à Paris, et je me défais de tout l'équipage. » Tout au contraire Murinais protestait contre le trop de modicité de la cotisation qu'on se préparait à exiger des revenus mobiliers, et voulait égalité de taxation entre eux et les revenus fonciers. M. du Buat, député de la noblesse du Berry, soutint l'idée de la taxation progressive : 6 d. par livre de 600 à 2.000 l. de revenu, 1 sou de 2.000 à 10.000, 2 sous au-dessus de 10.000. « Le meilleur exercice, disait-il, qui puisse être fait de la solidarité est d'arracher sur le superflu du riche ce que le besoin de l'indigent l'a empêché de payer... C'était sous le poids d'un taux uniforme que l'on était accablé sous l'ancien régime... »

L'impôt sur la rente. — Toutes ces propositions, contraires à des votes déjà émis ou à des principes adoptés, ou peu pratiques, ou ouvrant la voie à un arbitraire intolérable, furent écartées sans difficulté. Le seul point qui donna lieu à une discussion un peu longue fut la taxation de la rente, idée remise en avant, à propos de la taxation des revenus mobiliers, par l'adversaire ordinaire des rentiers de l'Etat, Lavenue, député de la sénéchaussée de Bazas, dans la séance du 22 octobre. Il déclara s'étonner du silence gardé par le comité de l'imposition sur les rentes perpétuelles et viagères, et soutint que le décret du 27 août 1789 qui proscrivait « toutes nouvelles retenues ou réductions quelconques sur aucune partie de la dette publique » concernait ces réductions de capital que s'était jadis permises la tyrannie ministérielle, mais ne promettait nullement un affranchissement d'imposition, inadmissible en droit et en équité. On sait combien d'antipathies existaient dans l'Assemblée pour les rentiers, volontiers considérés comme les auteurs responsables de la ruine des finances publiques : « Gens, disait Vernier[1], qui vivent de nos erreurs, qui s'enrichissent de nos besoins et de nos pertes, qui mettent impunément à contribution tout le royaume, dont les fortunes rapides augmentent toujours en proportion des malheurs publics... (qui peuvent) décupler leurs capitaux en 5 ou 6 années, tandis que les revenus des propriétaires ne sont susceptibles que d'un accroissement lent et insensible[2]. » Montesquiou aussi jetait l'anathème[3] à l'avidité des capitalistes, qui

1. 30 mars 1790.

2. Tel était en effet le préjugé général : ce n'en était pas moins une grande erreur. De réductions en réductions le capital des créanciers de l'Etat s'était, au cours du XVIII[e] siècle, presque volatilisé : les biens fonds, au contraire, avaient considérablement augmenté de valeur.

3. 29 octobre 1790.

par les emprunts à terme « ont pu se promettre des gains illimités, ou un revenu sans proportion avec tous les moyens de faire valoir les fonds ». Mais Mirabeau s'éleva avec sa vigueur ordinaire, presque avec colère, contre une motion qu'il considérait à la fois comme injuste et impolitique. Il rappela qu'aucun édit d'emprunt, depuis quelque 70 ans, n'avait été émis sans la promesse que les intérêts en seraient exempts, à toujours, de toutes impositions quelconques [1]. Il défendit même les rentes viagères, même les rentes génevoises, montrant qu'il était encore pire d'être infidèle à sa parole que d'être prodigue. La question parut assez grave pour être renvoyée immédiatement à l'examen du comité de l'imposition, qui le 3 décembre se prononça avec force contre l'impôt sur la rente, par l'organe de Roederer : « Votre décret du 27 août 1789 a déclaré que dans aucun cas et sous aucun prétexte il ne pourrait être fait aucune retenue ni réduction quelconque sur aucune des parties de la dette publique... L'Assemblée ne pourrait aujourd'hui, sans se rendre contraire à elle-même, sans détruire son propre ouvrage, sans se rendre coupable de cette versatilité de principes qu'elle reproche à l'ancien gouvernement... imposer une retenue sur les rentes... Rien ne ressemble moins à un privilège que l'immunité dont il s'agit... Elle n'est que l'effet d'un contrat réciproque passé sous l'autorité de la loi... Emprunter à 5 0/0 sans retenue du dixième, ou à 5 1/2 avec retenue du dixième, c'est absolument la même chose... Si une nation n'a pu emprunter en vertu de sa seule souveraineté, et a été obligée de condescendre à contracter de pair à pair avec les prêteurs, elle ne peut pas, en vertu de sa souveraineté, se délier des engagements qu'elle a pris comme particulier. » Roederer montrait aussi que l'intérêt de l'Etat lui commandait bien plus de fortifier son crédit en vue de conversions futures que de spolier ses créanciers de quelques millions : « Le moment venu, vous pourrez par des transactions libres en réduire l'intérêt à 4 0/0... et soulager la France de 50 millions d'impôts... Mais pour assurer l'abondante récolte qui s'offre à la nation dans un avenir très prochain, il faut vous refuser au grappillage qu'on vous propose aujourd'hui... et rejeter avec une indignation civique une proposition qui tendrait à détruire sans retour la confiance des créanciers de l'Etat. » Dupont fit observer à son tour

1. L'allégation était exacte, mais elle a besoin d'un éclaircissement. La plupart des emprunts de Necker (pas tous) étaient astreints à la retenue du 10e d'amortissement que L'Averdy avait instituée pour sa caisse d'amortissement et qui, depuis avait été continuée, malgré la disparition de cette caisse : et en même temps ils étaient exempts des vingtièmes et autres impositions généralement quelconques. Le mot *retenue* s'entendait de la retenue originairement établie pour l'amortissement, et non pas d'une imposition. En 1789, sur 87 emprunts viagers ou perpétuels dont se composait la dette constituée, 61 étaient sujets à retenue, sans qu'aucune le fût à imposition (Cf. *Quelques notions historiques touchant l'immunité de la rente* : *Economiste français*, 23 mai 1914).

qu'en cas de nouvel emprunt l'argent coûterait d'autant plus cher et serait d'autant plus difficile à trouver qu'on aurait donné l'exemple de la mauvaise foi et manqué à des engagements solennels. La cause semblait entendue : mais Lavenue insista, développa cette thèse que réduction, retenue et imposition étaient choses différentes, rappela la déclaration des droits, l'abolition des privilèges pécuniaires, le décret du 7 octobre 1789, représenta que les rentes étaient d'un produit moins casuel et plus assuré que les revenus de toute autre propriété (affirmation exacte en d'autres temps, mais singulièrement fausse en celui-là), que les contrats sans doute devaient être respectés, mais en tant qu'ils ne blessaient pas la justice et les droits d'autrui, et demanda une contribution sur les rentes perpétuelles et viagères au même taux, dans la même forme et de la même manière que sur les propriétés foncières. Vivement combattue par Mirabeau, qui déclara la vouer au mépris qu'elle méritait, par Duport, par Barnave, qui établit justement la distinction à faire entre un impôt spécial sur la rente, inadmissible, et un impôt général dont les rentiers, non plus que n'importe quels autres citoyens, n'avaient aucun titre pour se dire exempts, la proposition fut rejetée (4 décembre) à une forte majorité. Ainsi la rente ne fut pas exemptée expressément de la contribution mobilière, comme allaient l'être par exemple les revenus fonciers, déjà taxés à la foncière ; mais elle ne fut pas non plus taxée directement, elle ne fut astreinte à aucune retenue, à aucune déclaration : solution entièrement digne d'éloge, conciliant au mieux les intérêts et les droits qui s'entrechoquent dans cette question toujours d'actualité.

Rejet d'un tarif spécial pour Paris. — Un dernier point restait à régler. La ville de Paris s'inquiétait du tarif préparé par le comité de l'imposition pour l'évaluation des revenus mobiliers, ou plutôt des tarifs, car il n'en était pas proposé moins de 7 : un pour les campagnes, 5 pour les villes selon leur population, 1 pour Paris : ce dernier était fortement progressif, et tel, par exemple, qu'un loyer de 12.000 francs était présumé supposer un revenu de 240.000. Paris craignait d'être snrchargé par une telle estimation, étant donné surtout que déduction devait être faite sur les revenus présumés par le loyer de ceux qu'aurait déjà frappés la contribution foncière, et de voir ainsi retomber sur quelques-uns de ses contribuables une charge telle que des départs étaient à redouter : son vœu était de pouvoir imposer en raison de son habitation toute personne, fût-elle même propriétaire en province, assez aisée pour habiter la capitale. Un mémoire des députés de Paris représenta que cette ville avait horriblement souffert de la Révolution et serait sûrement accablée si elle était taxée en proportion de ce qu'elle payait sous l'ancien régime, dans des conditions très différentes. « Une grande ville dans le sein de laquelle toutes les sommes recueillies par des taxes arbitraires et par des déprédations

immenses venaient se répandre pour être aussitôt dissipées dans un tourbillon d'affaires, de fêtes, de plaisirs, devait présenter au royaume le spectacle de l'opulence, comme elle lui présentait celui du faste et d'un luxe immodéré... Mais cette bouffissure, cet excès d'embonpoint, provenant du mauvais régime qui existait alors, est déjà tombé... Les ennemis de la Révolution l'ont fuie, de vaines terreurs ont éloigné de ses murs des personnes pusillanimes, la réforme des abus a tari les sources qui apportaient dans Paris l'or de tout le royaume... Il suffit de parcourir les rues de la capitale pour se convaincre qu'il y a du 6e au 8e des maisons et appartements de la capitale à louer. Elle n'a plus cette abondance de numéraire que lui apportaient de toutes les provinces les abbés commendataires, les bénéficiers non résidents, les gouverneurs de provinces et de places qui ne résidaient pas non plus, les attachés à la cour, les pensionnaires, les financiers de tout ordre, le nombre infini de personnes qu'entretenaient des tribunaux de toute espèce, et le ressort d'un Parlement qui embrassait à peu près la moitié du royaume... » La ville de Paris demandait donc fixation modérée du chiffre de sa contribution personnelle-mobilière, et surtout liberté de répartir elle-même cette somme d'après ses propres tarifs, c'est-à-dire, en somme, de contracter abonnement avec le Trésor public, et de rester maîtresse de sa répartition intérieure : de continuer, en un mot, le régime provisoire que lui avait concédé pour 1790 un décret du 18 avril[1]. Mais la concession à une ville d'un régime particulier risquait d'entraîner quantité de demandes semblables et Defermon, au nom du comité de l'imposition, se refusa absolument à entrer dans cette voie. Il admit toutefois la substitution d'un seul tarif aux 7 précédemment proposés pour le calcul des facultés mobilières d'après le prix du loyer, et dans ce nouveau tarif, plus modéré, un loyer de 12.000 n'entraîna plus comme précédemment présomption d'un revenu de 240.000, mais seulement de 150.000. Le chiffre de 60 millions adopté pour le montant en principal de la contribution mobilière, un quart seulement de la foncière, fut naturellement critiqué par certains membres qui auraient voulu décharger un peu la terre, en demandant davantage aux revenus mobiliers : Defermon les réfuta en montrant que les villes, où se trouvaient concentrés presque tous ces revenus mobiliers, avaient été gravement éprouvées par la Révolution, tandis que la terre était soulagée par l'abolition des dîmes, l'imposition des ex-privilégiés, la disparition graduelle des

1. D'après ce décret, les loyers au-dessous de 500 étaient taxés à 9 d. pour livre ; ceux de 5 à 700, 1 sol ; ceux au-dessus de 700 fr. 1/15e du montant des locations. Les contribuables possédant une voiture à un cheval ne pouvaient jamais être taxés moins de 100 l. (150 l. pour les voitures à 2 chevaux). Les journaliers, taxés ci-devant à 36 sous, ne l'étaient plus qu'à 24 ; 2 sous pour livre s'ajoutaient aux taxes des loyers de 500 à 700, 4 sous à celles des loyers supérieurs, pour tenir lieu de la capitation sur les domestiques.

droits féodaux ; d'ailleurs les revenus mobiliers ne pourraient jamais être que présumés, non exactement connus, et ils étaient plus fragiles, plus casuels que les revenus fonciers.

Dispositions de la loi du 13 janvier 1791. — La loi fut définitivement votée le 13 janvier 1791. Elle établissait, à compter du 1er janvier 1791 (toujours donc même négligence du côté pratique, et mêmes illusions sur la possibilité d'une application rapide d'une loi extraordinairement compliquée !) une contribution mobilière, composée de 5 branches distinctes :

1° Une taxe égale à la valeur de 3 journées de travail, conférant le titre et les attributions de citoyen actif, due par tous ceux qui auraient quelques facultés foncières ou mobilières, ou gagneraient un salaire plus fort que celui qu'arrêterait le département pour prix de la journée de travail dans leur municipalité. Les citoyens hors d'état de payer cette taxe devaient être inscrits, soigneusement et sans exception, à la fin du rôle.

2° Une taxe de 3 l. pour un domestique homme, de 6 l. pour le second, de 12 l. pour chacun des autres, de 1 l. 10 sous pour une domestique femme, 3 l. pour la seconde, 6 pour chacune des autres. Les domestiques au-dessus de 60 ans ne devaient pas être comptés.

3° Une taxe de 3 l. pour chaque cheval ou mulet de selle, 12 l. pour chaque cheval ou mulet de carrosse ou de cabriolet.

4° En quatrième lieu venait la partie essentielle de l'impôt, une taxe « sur les revenus d'industrie et les richesses mobilières » d'un sou pour livre (et au besoin de 1/18) desdits revenus, évalués d'après le prix des loyers, et conformément aux règles suivantes :

Les loyers de moins de 100 francs étaient présumés être de la moitié du revenu :

Ceux de 100 à 500.	du tiers
Ceux de 500 à 1.000.	du quart
Ceux de 1.000 à 1.500.	du cinquième
Ceux de 1.500 à 2.000.	du cinquième et demi
Ceux de 2.000 à 2.500.	du sixième

Et ainsi de suite jusqu'à ceux de 12.000 et au-dessus, présumés être du douzième et demi du revenu ; de telle sorte qu'un loyer de 12.000 supposait un revenu de 150.000. Mais comment connaître la valeur des loyers ? L'article 33 comptait pour cela sur les déclarations des contribuables ; l'article 34 chargeait les officiers municipaux de suppléer à celles qui n'auraient pas été fournies, ou qui seraient incomplètes, d'après leurs connaissances locales et les preuves qu'ils pourraient se procurer. On ne prévoyait pas assez, en donnant ainsi aux municipalités pouvoir absolu pour la détermination de la base même de l'impôt, leur conspiration générale pour diminuer le plus possible le revenu imposable de leurs communes.

Si l'idée d'estimer les revenus d'après ce signe du loyer était une idée heureuse, une bonne garantie contre l'arbitraire, de très nombreuses exceptions, dictées d'ailleurs par un désir de justice auquel il convient de rendre hommage, introduisaient dans l'application de ce principe général une excessive complication. Les contribuables ayant des revenus fonciers étaient admis à faire faire sur leur revenu, calculé d'après le tarif, une déduction égale à ce revenu foncier[1] ; les contribuables ayant un salaire, pension ou traitement public, étaient taxés d'après lui, si leur loyer présumait des facultés mobilières moindres ; les contribuables ayant 3 enfants à leur charge étaient descendus d'une classe dans le tarif, de 2 classes s'ils en avaient 6 ; les manouvriers et artisans étaient descendus aussi de deux classes, et, s'ils étaient dans la dernière, leur cote était réduite de moitié ; de même les marchands au détail, commis, employés, jusqu'à un certain chiffre de loyer variant avec les villes. Les célibataires (et il fallait entendre par là les hommes non mariés à l'âge de 36 ans) étaient placés dans la classe supérieure à celle que comportait le chiffre de leur loyer.

5° Et comme ces différentes taxes ainsi établies pouvaient ne pas égaler le contingent assigné à chaque municipalité, venait en dernier lieu un élément plus élastique, une taxe d'habitation fixée en principe au 300e du revenu supposé par le loyer et pouvant être portée jusqu'au 40e ; ici aucune déduction de revenu foncier ne devait plus être appliquée.

La contribution mobilière ne devait jamais être établie qu'au lieu de la principale habitation, c'est-à-dire de l'habitation la plus chère ; mais les domestiques et chevaux devaient être taxés dans la localité où ils étaient ordinairement employés.

La loi demandait aux domiciliés de chaque commune de déclarer, dans quinzaine, le nombre des domestiques, chevaux, prix du loyer, nombre d'enfants, profession, sommes payées à la contribution foncière dans les divers départements, etc. ; mais, pas plus que pour les déclarations foncières, aucune sanction n'était prévue. Les municipalités, de leur côté, étaient tenues, également sans aucune sanction, de fournir des états des personnes domiciliées sur leur territoire, d'examiner et suppléer les déclarations, de dresser d'après elles des matrices de rôles des diverses parties de la contribution personnelle-mobilière, avec les déductions et exceptions dont elles étaient susceptibles, afin d'avoir ainsi tout prêts les cadres dans lesquels les chiffres

1. Pour 1791, cette déduction devait se faire d'après la contribution foncière qui aurait été payée en 1790 ; disposition presque inapplicable, les rôles de 1790 n'établissant aucune distinction entre la partie foncière et non foncière. En tout temps, la déduction des revenus fonciers ne pouvait être qu'une opération fort compliquée et peu faite pour bien faire apparaître la force contributive réelle des diverses localités.

viendraient pour ainsi dire se placer d'eux-mêmes, aussitôt déterminé le contingent de chaque commune. Tel était du moins l'esprit de la loi, et l'article 35 faisait aux officiers municipaux une obligation d'établir cette matrice de rôle « aussitôt que ces opérations seraient terminées ». Mais l'article 36 qui, par une maladresse de rédaction, ordonnait de procéder à la confection de la matrice de rôle « aussitôt que le mandement du territoire de district serait parvenu » présentait avec cette disposition une contradiction bien faite pour fournir aux municipalités embarrassées ou de mauvaise volonté un excellent prétexte pour retarder la difficile exécution de ces travaux préparatoires jusqu'à l'époque, nécessairement tardive, où parviendrait ce mandement du district : et c'est à tort qu'avec son optimisme persévérant l'Assemblée, légiférant pour un citoyen idéal qui n'aurait eu d'autre préoccupation que de voler au secours de la patrie, escomptait des déclarations faites avec empressement « puisqu'elles n'ont pour objet que de faire connaître la vérité » et de la part des corps administratifs des preuves de leur dévouement à la chose publique « en secondant de tous leurs efforts une opération dont ils devaient reconnaître la nécessité et les avantages ».

Défauts de la contribution mobilière. — Ces espérances devaient être cruellement déçues. Plus encore que pour la contribution foncière, cette loi sur la mobilière imposait aux municipalités une tâche tout à fait au-dessus de leurs aptitudes et de leur zèle. Recenser habitants, domestiques, chevaux, était chose aisée, à condition qu'on voulût bien s'y prêter ; déterminer les prix des loyers, mal connus, systématiquement sous-estimés, inexistants dans les campagnes pour cette nombreuse catégorie de la population qui n'en paie aucun, soit qu'elle possède sa maison, soit qu'elle soit logée gratuitement dans les fermes et métairies, offrait déjà plus de difficulté. Mais distinguer en outre les propriétaires fonciers, les célibataires, les pères de famille, les artisans, les manœuvres, les commis, les contribuables devant être taxés dans le lieu même et ceux devant l'être ailleurs, quel labeur, quelle fatigue pour ces cerveaux incultes, pour ces mains inhabiles, pour ces intelligences inaptes à suivre dans tous leurs tours et détours les prescriptions d'une loi où il n'y avait pour ainsi dire que des exceptions à la règle générale ! Que de chances d'erreurs ! que de plaintes et de contestations en perspective ! « C'était vraiment, dira avec raison Clavière[1], exiger des municipalités un travail au-dessus de leurs forces, qui les expose à de dangereuses contentions et leur fait perdre un temps précieux ! » L'embarras d'ailleurs n'allait pas être moindre pour les districts, auxquels la loi avait réservé le soin de déterminer, d'après les matrices de rôles des municipalités, la proportion

1. Mémoire du 5 octobre 1792.

où devait être portée dans chacune la taxe mobilière et au besoin la taxe d'habitation, et de promener pour ainsi dire ces deux taxes, l'une du 20e au 18e, l'autre du 300e au 40e, jusqu'à ce qu'on eût trouvé la hauteur juste où l'une et l'autre devait être fixée. « Les difficultés que présente à nos yeux l'établissement de la contribution mobilière, pour la confection des rôles, gémissait par exemple le district de Beauvais [1], semblent se multiplier et s'accroître chaque jour, et malheureusement l'expérience ne peut pas nous guider dans une route aussi nouvelle. »

Demander aux gens plus qu'ils ne peuvent faire est un sûr moyen de n'en rien obtenir. La contribution mobilière, d'application plus difficile encore que la contribution foncière, se traîna donc plus lentement que cette dernière. Au 26 mai 1792, sur les 40.000 municipalités environ alors existantes, 14.005 seulement ont terminé leurs matrices de rôles mobiliers 1791 [2]. Deux départements, la Corse et le Gers, n'en ont absolument fait aucune. Au 19 janvier 1793, on n'en a que 34.353 ; au 27 juillet 1793, que 38.272. Et il s'agit toujours des rôles 1791. Si l'on considérait ceux de 1792, on constaterait qu'au 8 mars 1793, 8.854 seulement étaient faits, et au 20 frimaire an II, 30.802. Les recouvrements, comme de juste, marchent encore bien plus lentement ; sur la foncière et la mobilière réunies, 300 millions en principal, 386 avec les sols additionnels, il n'a été payé que 34.431.000 au 1er décembre 1791, que 98.382.000 au 1er juin 1792, que 152.476.189 en octobre 1792 [3], toujours sur les contributions 1791 ; pour celles de 1792, les rentrées n'atteignent au 1er octobre de cette année que le chiffre insignifiant de 234.885. Supplications, objurgations, menaces, prodiguées par les ministres restent sans résultat appréciable ; les municipalités sont aux prises avec quantité de difficultés dont elles ne savent comment sortir. La conscience des injustices énormes qu'elles commettent, et qu'elles ne peuvent pas ne pas commettre, contribue, avec leur inertie naturelle, à retarder rôles et perception. Une foule de plaintes et de réclamations s'élèvent « qui, dit le rapport général sur les contributions de 1793, ont servi et servent encore aujourd'hui de prétexte plus ou moins apparent à l'inexécution des rôles et au défaut de recouvrement ». Ces réclamations ne sont que trop justifiées. Dans les campagnes surtout, où les taxes somptuaires ne produisent presque rien, où la taxe mobilière s'évanouit presque par défaut de loyers à taxer ou par une sous-estimation énorme des quelques loyers qui existent, de monstrueuses surcharges accablent quelques contribuables, et tout

1. 20 avril 1792.

2. Les trois départements qui se sont le mieux acquittés de leur tâche sont : le Doubs, 607 matrices de rôles sur 607 communes ; l'Hérault, 273 sur 338 ; la Meurthe, 582 sur 719. La Vendée en a fait 9 sur 370 ; les Deux-Sèvres, 20 sur 369 ; Paris, 16 sur 77 ; Seine-et-Oise, 176 sur 695 ; Seine-et-Marne, 112 sur 568 (AD IX 503, 508).

3. D VI 1.

particulièrement les fonctionnaires publics qui, taxés d'après le traitement qu'ils reçoivent ou qu'ils sont censés recevoir, supportent, sans évasion possible, ce qu'esquivent les autres habitants. Les curés, alors à peu près les seuls fonctionnaires publics qui existent dans les campagnes, et après eux, dans une moindre mesure, les gardes forestiers, les juges de paix et leurs greffiers, sont les victimes désignées de l'erreur qu'a commise la Constituante en comptant sur la conscience des officiers municipaux pour apprécier les loyers à leur juste valeur. On cite deux curés de la Sarthe imposés l'un à 862 de mobilière pour un revenu de 1.518, l'autre à 1.030 pour un revenu de 2.274 ; on cite même un curé de l'Oise qui n'ayant autre chose que son indemnité de 1.200 l. a été taxé par sa municipalité à 1.177 l. 14 s. [1]. Rien d'étonnant à ces résultats absurdes, puisque rien n'empêche les municipalités de réduire, jusqu'à les supprimer, les valeurs locatives de leur commune. « La publicité de leurs traitements, dira l'instruction sur la loi du 23 nivôse an III, a été tellement préjudiciable (aux fonctionnaires) que quelques-uns ont été obligés de payer en contribution mobilière une somme supérieure à leur traitement, tandis que leurs voisins favorisés d'un revenu bien supérieur payaient une somme insignifiante. » La situation dans laquelle on les mettait était inhumaine ; beaucoup de départements durent prendre des arrêtés pour autoriser les receveurs de districts à déroger aux lois ultérieures qui interdisaient paiement des traitements et pensions auant justification de l'acquittement des termes échus de la contribution mobilière. D'autres injustices encore étaient la conséquence inattendue des articles dégrevant les familles nombreuses ; comme l'a très justement fait remarquer Clavière, les enfants sont pour le cultivateur une richesse, par les domestiques qu'ils épargnent ; le dégrèvement des pères de famille et la surcharge de ceux qui, n'ayant pas d'enfants, étaient obligés de payer plus de main-d'œuvre étaient dans certains cas des causes d'injustice flagrante. Mais en somme tout le monde pouvait se plaindre, car tout le monde pouvait être taxé abusivement ; à côté des pensionnés ou des fonctionnaires publics taxés à plus de moitié de leur pension ou traitement, on pouvait voir des manouvriers, des artisans pauvres, taxés à 40, 50 et jusqu'à 60 livres [2]. L'énormité du taux de l'imposition entraînait ces surcharges [3], et le pouvoir presque discrétionnaire laissé

1. MINORET, *La contribution mobilière pendant la Révolution*, p. 256 et 257.

2. Rapport du bureau des contributions du département de la Haute-Garonne (Arch. Haute Garonne, L 510).

3. Le district de Bordeaux se plaignait (lettre du 26 mars 1793, Arch. Gironde, L 905) d'avoir été parfois obligé de porter la taxe d'habitaiion jusqu'à la totalité du revenu présumé, même jusqu'au double de ce revenu. — Dans leur mission de 1793, dans le Cher et l'Allier, Fauvre Labrunerie et Forestier virent parfois la cote d'habitation portée à 5 et 6 fois au-dessus de la valeur du loyer, et prirent sur eux de la rabattre (Compte rendu de leur mission, 4 c[ss] 6).

aux municipalités pour l'évaluation des valeurs locatives en aggravait encore les effets [1]. « On avait trouvé l'étrange secret, a dit Delarue dans un rapport du 10 nivôse an V, d'unir les intérêts du propriétaire et du locataire pour tromper les percepteurs, puisqu'en dissimulant par des conventions factices le véritable taux du loyer, les uns éludaient proportionnellement sur la foncière ce que les autres dérobaient sur la mobilière. »

Répartition de la foncière et de la mobilière. — Tous ces graves défauts allaient se révéler avec le temps. Quant à l'heure présente, c'était un autre vice de ces inapplicables lois sur la foncière et la mobilière qui frappait surtout les regards. Votées déjà trop tard, elles avaient en outre le tort impardonnable de rester forcément lettre morte tant que n'aurait pas été résolue la grosse question du mode de répartition entre les 83 départements : question si hérissée de difficultés qu'une longue hésitation du comité de l'imposition était inévitable et aurait dû être mieux prévue.

Pour cette répartition que l'opinion publique attendait à la fois avec impatience et avec inquiétude, toute base sûre faisait défaut. La superficie ? Mais il est trop évident qu'elle ne saurait être la mesure de la richesse. La population ? Mais elle n'en est pas un indice beaucoup plus sûr, et elle n'était pas d'ailleurs connue avec certitude, certaines localités ayant exagéré la leur dans le désir d'obtenir un de ces établissements décrétés par la constitution, département, district, tribunal, etc., objets de compétitions extrêmement violentes, et certaines autres l'ayant au contraire diminuée le plus possible, par défiance du fisc détesté. Les deux ensemble ? Chacune étant mauvaise, la combinaison de l'une et de l'autre avait peu de chances d'être bonne. La part de contributions supportées sous l'ancien régime ? C'est à ce dernier parti qu'en désespoir de cause le comité finit par se rallier, non comme au meilleur mais comme au moins mauvais, et c'est celui que son organe, le duc de La Rochefoucauld, proposa dans un rapport du 27 mai 1791. Ainsi, après avoir si âprement critiqué cette fiscalité du précédent gouvernement, après avoir si sévèrement condamné ses iniquités, ses inégalités, ses abus, on était amené par la force des choses à la prendre pour base des opérations nouvelles, et à perpétuer des injustices auxquelles on s'était trop tôt flatté de mettre un terme ! On additionna donc ce que chaque généralité, puis, par un autre travail des plus compliqués, les limites anciennes ne coïncidant pas avec

1. Aussi beaucoup se guidèrent moins d'après les loyers que d'après les facultés connues des contribuables ; pratique illégale, qui avait pour excuse l'impossibilité d'exécuter la loi, et qui, comme on sait, devait souvent se maintenir par la suite (Compte rendu du directoire du district de Rennes, 2 octobre 1792 ; F1 c III, Ille-et-Vilaine, 6).

les circonscriptions nouvelles, ce que chaque département avait payé de taille et accessoires ou d'impositions en tenant lieu, de capitation, de vingtièmes, avec adjonction des seconds cahiers, de remplacement de corvées, d'impôt supplétif des ex-privilégiés, doublé puisqu'il n'avait été établi en 1789 que pour six mois. Longs calculs, mais encore relativement simples : c'est avec les impositions indirectes que la question se compliquait singulièrement, car il était difficile de les considérer comme pesant véritablement sur l'endroit où était le bureau, le grenier à sel, la barrière, où les droits étaient acquittés ou la marchandise débitée. Le comité distingua : il regarda comme étant à la charge des généralités où ils étaient perçus la gabelle, le tabac, les droits à l'enlèvement et à la fabrication sur les boissons, les huiles et les fers, les droits à la vente au détail sur les boissons, une moitié des octrois (l'autre moitié étant considérée comme étant à la charge des pays producteurs : on reconnaît ici l'influence encore grande des doctrines physiocratiques)[1], les droits de contrôle des actes, insinuation et centième denier, tous avec déduction des sols pour livre « qui ont dérangé cette espèce d'équilibre établi dans des temps plus tranquilles, et surchargé les provinces qui supportaient cet accroissement d'impôt ». Les autres impositions indirectes furent regardées comme ne pouvant être attribuées au pays où elles étaient perçues, et comme devant être réparties soit sur la totalité du territoire qui en était grevé, au marc la livre des autres impositions (droits sur les procédures, le contrôle des exploits, la formule, les traites, toujours déduction faite des sols pour livre), soit sur la totalité du royaume, droits sur les cuirs, amidons, cartes à jouer, marque d'or et d'argent, franc-fief, hypothèques, etc., droits perçus au passage et à la sortie des pays d'aides, 2e moitié des droits d'octroi. On parvint à ainsi fixer la part totale de chaque généralité ; pour fixer celle des départements, dont les limites ne coïncidaient pas avec celles des généralités et qui réunissaient souvent des pays ayant été soumis à des régimes différents pour la gabelle, pour les aides, etc., le travail était simple pour les impositions directes, beaucoup plus délicat pour les indirectes : aussi répartit-on la masse des impositions indirectes de chaque généralité au marc la livre des directes « sur chacun des arrondissements qui en avaient fait partie ». L'application de toutes ces règles donna un total de 487 millions 391.000 l. pour les anciennes impositions ; les 300 millions qu'il s'agissait de répartir (240 de foncière et 60 de mobilière) étaient à cette somme comme 12 s. 3 d. 11/15 à 1 livre : on assigna donc à

1. Les physiocrates avaient enseigné que les droits sur les consommations, restreignant le débit des denrées, retombaient en dernier ressort sur les campagnes. — Ce n'en était pas moins chose grave que d'étendre aux campagnes une charge limitée jusqu'alors à l'enceinte des villes.

chaque département pour sa part les 12 s. 3 d. 11/15 pour livre de ce qu'il supportait dans les 487 millions d'autrefois.

Les imperfections de ces opérations sont si évidentes qu'il est presque superflu d'insister sur ce point. A dire vrai, la détermination de ce que chaque partie du royaume avait supporté de droits d'aides, de traites, etc., était impossible, et les calculs compliqués auxquels s'était livré le comité avaient beau être ingénieux et consciencieux, ils étaient toujours contestables ; n'importe quels autres, d'ailleurs, l'auraient été. Le principe général qui servait de base à toute l'opération n'était pas davantage acceptable ; on avait supposé que l'ancien régime avait établi en somme une certaine égalité dans l'universelle oppression, compensé les privilèges dont jouissait une province pour certains impôts par une surcharge sur certains autres, et uniformisé à peu près le fardeau. « Les anciens administrateurs, disait le rapport du duc de La Rochefoucauld, avaient établi un pied de taille plus fort dans les provinces exemptes de gabelle et des aides ; ils avaient chargé les provinces frontières, en général plus ménagées, de logements, de fourrages, et autres fournitures onéreuses ; les pays d'États supportaient leurs charges particulières, sur lesquelles le ministère, quand il avait de la force, rejetait ce qu'il pouvait des charges publiques, pour compenser les abonnements avantageux que ces provinces obtenaient sur les impositions générales ; enfin tantôt sous un nom, tantôt sous un autre, quelquefois par des opérations directes et plus souvent d'une manière détournée, ils avaient grevé chaque partie du royaume autant qu'ils l'avaient pu... » Par malheur, rien de plus contestable que ce principe[1] : rien ne permet d'admettre, par exemple, que des provinces à la fois pays d'aides et de grandes gabelles, comme Normandie, Champagne, Berry, etc., aient été pour cela plus ménagées à la taille. Le clergé, plus habile, avait peut-être pratiqué cette politique de compensation et élevé le taux de la dîme là où ses propriétés foncières étaient moindres : les provinces du Sud-Ouest, celles où le clergé avait le moins de domaines, étaient celles où il prélevait les dîmes les plus considérables[2]. Mais rien, absolument rien, dans l'histoire de la fiscalité de l'ancien régime ne permet de croire à cette sorte de péré-

1. Quoique Dupont de Nemours ait exprimé aussi la même idée et parlé dans son rapport du 11 mars 1790 d'une sorte d'équilibre établi entre la contribution des différentes provinces.

2. Et cette très grande inégalité de la dîme était précisément une raison de plus à objecter au principe de répartition adopté par la Constituante. La suppression de la dîme était pour les différentes provinces un cadeau extrêmement inégal : il eût donc été bon que la part d'impôt fût un peu plus forte pour les pays où la dîme avait été très lourde Guyton Morveau affirmera, le 1er août 1792, que dans l'Ain la dîme ne se montait pas à 1/60e du revenu foncier, que dans la Haute-Saône elle n'était même pas de droit commun : et il y avait des pays où elle se percevait au 9e et au 8e.

quation « entre des provinces courbées sous la verge de l'oppression et d'autres tranquilles à l'ombre des privilèges ». Il eût été beaucoup moins éloigné de la vérité de dire que l'ancienne fiscalité avait proportionné ses exigences à la patience ou à l'impuissance des contribuables, et c'est la thèse que Malus développa plus tard devant l'Assemblée législative : « C'est faire trop d'honneur au despotisme que de lui avoir supposé une marche régulière, et une intention de justice dans ses exactions. Les moyens de tirer d'une province tout le parti possible en finance n'étaient pas toujours calculés sur les facultés connues ou apparentes : ils l'étaient bien plus souvent sur la patience à supporter la charge, et cette vertu n'était point distribuée également. Quelques provinces l'ont possédée à un degré peu croyable ; mais plusieurs avaient des privilèges et des administrations plus ou moins puissantes, plus ou moins accréditées : quelques-unes avaient des Parlements récalcitrants et qu'on se croyait forcé de ménager. » Malus ne croyait pas non plus, et ici il était sans doute trop sévère, à l'impartialité des intendants : « Les intendants... curieux de recueillir les bénédictions de ceux qui les environnaient, et insouciants sur les souffrances et les plaintes des portions éloignées de leur province... prodiguaient des ménagements dans leur ville capitale et aux environs. Les malheureux habitants des contrées extrêmes, presque toujours les plus pauvres et les plus éloignés des ressources de la nature, étaient encore presque entièrement frustrés de celles de la bienfaisance... » Quoi qu'il en soit de ce dernier point, le point de vue de Malus était certainement plus exact que celui du comité des impositions. Les différences extraordinaires entre les taux d'imposition des différentes provinces qu'avait fait ressortir, peu de temps auparavant, le tableau dressé par Necker dans son *Traité de l'administration des finances*[1] ne témoignaient pas seulement d'une grande inégalité de richesse : elles témoignaient aussi, et bien plus, d'une grande inégalité d'oppression. De plus, le principe adopté eût-il été au-dessus de toute contestation, il eût fallu en outre démontrer que les forces contributives restaient réparties comme elles l'étaient avant la Révolution : et il en était tout autrement. Les événements déjà accomplis venaient d'occasionner un déplacement considérable de richesse : les villes, en général, étaient gravement atteintes ; les villes parlementaires perdaient l'embonpoint factice que produisait chez elles l'afflux des plaideurs ; Paris cessait d'être le rendez-vous de toutes les grandes fortunes et de toutes les hautes situations, et, exemple plus frappant encore, Versailles languissait misérablement depuis le départ de la

1. S'en inspirant, Beffroy affirmera au Conseil des Cinq-Cents, le 10 floréal an IV que les ci-devant pays d'élections payaient en moyenne 25.434 l. par lieue carrée et 28 l. par tête d'habitant, tandis que dans les ci-devant pays d'Etats ces moyennes descendaient à 16.204 et à 17,6 et pour les pays conquis à 14.105 et à 15,8.

cour : Guyton Morveau, dans un discours du 1er août 1792, évaluera aux 5/8es la diminution de population subie par cette ville depuis 1789[1]. En somme, le seul argument vraiment solide qu'il fût possible de faire valoir en faveur du procédé adopté par le comité était l'impossibilité de faire autrement[2].

Quelquefois furent prises des précautions assez ingénieuses pour en atténuer les inconvénients. Pour la Bretagne, par exemple, « comme le parti dominant dans les Etats, croyant avoir intérêt à diminuer les impositions directes, avait établi une proportion beaucoup plus considérable en impôts de consommation que celle qui régnait en général dans les autres parties de la France..., il en serait résulté une application évidemment fautive si l'on avait pris, comme dans le reste du royaume, le marc la livre des premières pour répartir les seconds... » En conséquence, on prit ici pour base la population.

Restait à déterminer le partage à faire entre foncière et mobilière. Le comité estima avec raison devoir prendre avant tout pour point de départ les vingtièmes, la moins mal assise des impositions de l'ancien régime, et la plus complètement territoriale : non sans regretter toutefois que les opérations de vérification des vingtièmes aient été constamment troublées par la résistance des provinces ou des corps qui jouissaient de privilèges et par l'opposition des Parlements « qui couvraient du prétexte spécieux des intérêts du peuple leur répugnance à voir la répartition de l'impôt se perfectionner ». Mais là, du moins, les inégalités n'étaient grandes qu'entre les individus : « Dans toutes les provinces, disait le rapport du duc de La Rochefoucauld, les petits propriétaires avaient été taxés à la rigueur, les propriétaires médiocres plus modérément, et les riches fort au-dessous de ce qu'ils auraient dû l'être : c'est cette inégalité presque régulière de répartition qui inspirait aux Parlements une si forte répugnance à ce que l'ordre fût rétabli dans cette partie... et les mêmes erreurs, ou à peu près, ayant eu lieu dans toutes les provinces où les vingtièmes étaient régis, les défauts de répartition, très sensibles de particulier à particulier,

1. Ses aides et droits d'entrée avaient procuré en 1789 un produit net de 958.694 l. Ce produit tombait à 228.495 dans le 1er semestre de 1790 (D VI 3). Tout le département de Seine-et-Oise n'était guère moins atteint.

2. En voyant cette impuissance du législateur à se débarrasser d'un legs aussi fâcheux, la pensée se reporte involontairement à cette autre survivance d'un régime fiscal, tué en paroles mais toujours vivant quand même, en fait, à laquelle nous assistons en cette année 1918. Accabler sous les plus dures invectives la mobilière et la patente, les supprimer en pleine guerre, et cependant les conserver pieusement comme base des impositions départementales et communales, c'est un témoignage d'impuissance comparable à celui des Constituants détruisant en paroles tout l'ancien régime fiscal, mais obligés d'en conserver la partie peut-être la plus critiquable de toutes.

l'étaient beaucoup moins de département à département. » On attribua d'abord à chaque département, pour sa foncière, tout ce qu'il avait payé de vingtièmes : le total de trois vingtièmes, y compris les seconds cahiers, ayant été de 75 millions, restait à répartir 225 millions de foncière et de mobilière. Il parut convenable d'attribuer de même tout d'abord 7 millions et demi de mobilière aux six départements où se trouvaient de grandes villes de commerce ou d'industrie, Paris, Rhône et Loire, Bouches-du-Rhône, Gironde, Loire-Inférieure, Seine-Inférieure, et il n'y eut plus ainsi à répartir que 52.500 000 de mobilière sur les 225 millions qui restaient. Or 52 1/2 sont les 7/30es de 225 : il suffisait donc de partager en trentièmes la somme restant à répartir, de fixer la part de mobilière de chaque département à 7 de ces trentièmes, et celle de foncière à 23. Ainsi fut établi le contingent total de chaque département, et la division de ce contingent en foncier et en mobilier. Toutes ces règles étaient ingénieuses et prouvaient un grand désir de justice. Certes, il était impossible d'arriver à une répartition irréprochable, et le comité en convenait : mais il exprimait la confiance qu'avec le temps les inégalités, forcément subsistantes, s'atténueraient : il faisait remarquer que l'Assemblée avait à sa disposition un fonds de non-valeurs de 8 millions pour la foncière, de 3 pour la mobilière, pour soulager les départements surchargés, et qu'au bout de 3 ou 4 ans le travail successif des législatures, aidé des lumières que leur fourniraient les assemblées administratives, opérerait cette égalité proportionnelle dans la répartition « entreprise chimérique lorsqu'une méfiance naturelle contre les agents d'un ministère despotique repoussait tous les moyens de parvenir à la vérité, mais qui deviendrait facile lorsque des représentants du peuple et des mandataires qu'il aurait choisis agiraient de concert pour l'obtenir ». D'ailleurs le décret du 17 mars accordait à tout propriétaire justifiant avoir été taxé au-dessus du 6e de son revenu net foncier le droit de se faire dégrever ; un autre du 27 mai limitait au 40e du revenu le maximum de la mobilière. Ces considérations, et surtout l'impossibilité évidente de faire autrement, déterminèrent l'Assemblée, sur la proposition de d'André, lorsque ce plan lui fut soumis le 27 mai, à l'adopter d'acclamation, et sans une discussion qui aurait inévitablement dégénéré en querelles et en rivalités locales : et le décret du 27 mai fixa d'après ces bases le contingent à la foncière et à la mobilière, en principal, de chacun des 83 départements.

Répartition à l'intérieur des départements. — Ce point acquis, toutes difficultés étaient loin d'être terminées. Il allait s'agir maintenant de répartir ces deux contingents entre les districts, ensuite entre les communautés ; sur ces points le rapport de La Rochefoucauld était muet, et une liberté entière, dont ils se seraient volontiers passés, car il n'était pas de mission plus embarrassante et plus grosse

de difficultés, était laissée aux départements pour leur sous-répartition intérieure ; un amendement de Mauriet de Flory qui obligeait les corps administratifs à prendre pour base de ces répartitions les impositions anciennes était rejeté par l'Assemblée le 11 juin ; on aimait mieux se fier aux connaissances locales qu'on leur supposait et aux travaux préliminaires qu'on voulait croire avoir été exécutés par les municipalités, en vertu des lois des 23 novembre 1790 et 13 janvier 1791. Double erreur, surtout en ce qui concerne ce second point ; on sait combien les municipalités s'étaient peu pressées soit de se procurer, soit de fournir les renseignements nécessaires à la préparation des rôles fonciers ou mobiliers, et les corps administratifs ne trouvèrent ni états de sections, ni déclarations, ni matrices de rôles, qui pussent leur servir de guides. Les municipalités n'avaient rien fait, ou, comme disait le procureur syndic du district de Mamers, « avaient enveloppé leurs opérations du voile du mystère » [1] et force fut aux départements et aux districts de recourir, comme avait fait l'Assemblée elle-même, à des expédients.

Par la force même des choses, ils furent amenés à suivre la même méthode que la Constituante, toutefois avec quelques différences, et en faisant intervenir quelques éléments nouveaux. Ils renoncèrent généralement [2] sinon universellement, à prendre pour base de répartition la combinaison d'impositions directes et d'impositions indirectes laborieusement échafaudée par la Constituante, et préférèrent, avec raison, ne tenir compte que des impositions directes, les seules qu'il fût vraiment possible de localiser et de « situer ». Pour la répartition de la foncière, en particulier, la base des anciennes impositions directes, augmentées le plus souvent de l'impôt supplétif des ci-devant privilégiés, fut à peu près seule utilisée ; toutefois le même principe fut appliqué selon les lieux avec certaines différences qu'il est curieux de constater. Si l'ensemble des impositions ordinaires et directes de 1790 est adopté la plupart du temps (Eure, Seine-et-Oise, Gironde, Loire-Inférieure, Finistère, etc., etc...) [3], il est des départements qui préfèrent à ces rôles, à bon droit suspects, uniquement ceux des vingtièmes, mal faits aussi, mais moins mal faits ; tel est le cas pour les deux départements berrichons, qui, du reste, s'ils s'entendent sur ce principe, diffèrent absolument d'avis sur la manière de l'appliquer ; car l'Indre adopte pour base les vingtièmes de 1790, en considération des vérifications faites sous le règne de Louis XVI, et le Cher, au contraire, préfère ceux de 1770, précisément par la raison que ces vérifications

1. Conseil du district de Mamers, octobre 1791 (F1 c III, Sarthe, 5).

2. La Drôme opéra sa répartition à la fois d'après les impositions directes et les impositions indirectes de 1790 (F^4 1052).

3. Minoret, *La contribution personnelle et mobilière pendant la Révolution*, p. 197.

n'ayant pas été faites partout, les districts comptant beaucoup de paroisses vérifiées seraient surchargés par rapport à ceux qui en compteraient peu [1]. La Marne, la Côte-d'Or, comme l'Indre, s'en tiennent aux vingtièmes de 1790, adjonction faite des seconds cahiers. Quelques départements, comme la Nièvre, tiennent compte, même pour la répartition de la foncière, d'éléments tels que la superficie, la population, le nombre des citoyens actifs. Là où manque cette base d'impositions d'ancien régime à peu près régulièrement établies et suffisamment « travaillées » — dans les pays d'Etats, par exemple, où contrairement à un préjugé aussi faux que répandu, la répartition était encore pire qu'ailleurs [2] — la solution est encore plus difficile et moins satisfaisante. L'embarras des Bouches-du-Rhône, par exemple, est visible ; il se décide, le 9 décembre 1791, à prendre pour base de la répartition de sa foncière 1792 « l'estimation réelle résultant des procès-verbaux d'encadastrement des biens ci-devant privilégiés rapprochée de l'affouagement comme moyen de proportion [3] » base si évidemment mauvaise qu'un de ses districts, celui d'Aix, après une critique fort sévère de la manière dont il a été procédé à cet encadastrement des biens ci-devant privilégiés, le rejette absolument pour lui-même et s'en tint à l'affouagement de la ci-devant province, révisé en 1772 et 1773, et fait par des personnes éclairées et « méritant d'autant plus de confiance qu'elles n'avaient aucun intérêt particulier ». Dans l'Aude, la foncière est répartie 23/50 d'après la population active des districts, 27/50 d'après ce qu'ils avaient payé de taille [4] ; etc.., etc. La diversité même de ces procédés atteste la difficulté du problème et la médiocrité des solutions [5].

A cet égard, comme à tous autres, la contribution mobilière offrait encore plus d'obstacles que la foncière : rien d'étonnant donc à ce que les méthodes aient varié encore davantage. Le procédé le plus grossier peut-être fut de répartir la mobilière au marc la livre de la foncière ;

1. Délibération du directoire du Cher, 8 août 1791, Arch. Cher, L, 66. — BRUNEAU, *Les débuts de la Révolution dans le Cher et dans l'Indre*, p. 236 et suiv.

2. Cf. t. I, p. 49 et suiv. — Tant il est vrai, comme l'a magistralement démontré M. Stourm, I (64) que la Constituante, qui savait grouper et façonner les matériaux préparés par l'ancien régime, se trouvait comme frappée d'impuissance quand les précédents lui faisaient défaut ! Jusque dans les plus petits détails se vérifie la profonde vérité de cette remarque.

3. F1 c. III, Bouches-du-Rhône, 5.

4. Rapport du 9 décembre 1791 (F1 c III, Aude, 4[5]).

5. La répartition fut l'œuvre des *directoires* des départements. Quelques changements y furent parfois apportés dans les sessions des conseils de départements de novembre-décembre 1791, du moins pour l'avenir : le décret du 29 septembre 1791, qui ordonnait de la faire arrêter définitivement par les conseils de département, leur interdisait en même temps de revenir sur l'opération déjà faite pour 1791, de crainte de nouveaux retards.

là où il fut mis en pratique, les communes rurales s'en trouvèrent fort mal. L'Isère, qui l'avait d'abord employé, préféra ensuite répartir la mobilière 1792 entre les districts au marc la livre de la capitation de 1790, après avoir pris toutefois la précaution de déduire préalablement du contingent la somme de tout ce que les fonctionnaires publics devaient supporter de mobilière pour les cotiser chacun au lieu de sa résidence. Presque partout on comprit la nécessité d'apporter des tempéraments de ce genre aux deux méthodes qui se partagèrent les préférences de la plupart des départements : répartition d'après l'ancienne capitation, ou répartition d'après la population (généralement la population active), ou encore combinaison de ces deux éléments. La Marne, qui a d'abord pris pour base la population, décide le 9 décembre 1791 que pour la répartition de la mobilière 1792 chaque district sera considéré comme contenant un quart en sus de la population de sa ville principale, et la même méthode est appliquée par les districts pour leur répartition intérieure : autrement les campagnes étaient écrasées — et d'ailleurs continuèrent néanmoins à l'être [1]. La Haute-Marne, de même, doit tempérer le principe de la répartition d'après la population individuelle par certaines atténuations ou certains suppléments attribués à certains districts [2]. Dans la Somme, on prélève d'abord ce que doivent supporter les fonctionnaires publics dans chaque district, et le reste seulement est divisé d'après la population effective. La Gironde attribue d'abord à l'ensemble du département, moins la ville de Bordeaux, un contingent égal à la valeur de trois jours de travail par chaque citoyen actif et au 60e du revenu présumé d'après les anciennes impositions directes, présumées elles-mêmes être du 6e du revenu : le reste de son contingent mobilier est attribué à la ville de Bordeaux. La Dordogne tient compte de trois éléments : nombre des citoyens actifs, montant des salaires des fonctionnaires publics et des pensions des pensionnaires de chaque district, masse respective des impôts fonciers de chaqne district pour 1791 [3]. Le Cher se décide, après avoir examiné et rejeté successivement divers autres procédés, à distribuer les 350.200 l. de sa mobilière entre ses sept districts d'après les bases combinées de la population calculée d'après le nombre des citoyens actifs et de la contribution foncière [4]. L'Indre, au contraire, prend pour guide unique le nombre des citoyens actifs, mais s'efforce de corriger les inconvénients prévus de cette méthode en attribuant fictivement à certaines localités 2,3,4,

1. F1 c III, Marne. — Ce département offre un curieux exemple des contradictions des divers recensements de population alors effectués. L'Assemblée lui attribuait 348.888 habitants ; il protestait n'en avoir que 297.078.

2. F4 1056.

3. F1 c III, Dordogne, 6.

4. Arch. Cher, L 66.

ou même 5 fois plus de citoyens actifs qu'elles n'en ont en réalité, de peur d'écraser les communes purement rurales. Partant du même principe, mais l'appliquant un peu différemment, la Nièvre décide qu'il sera attribué une cote fictive de 30 l. à chaque citoyen actif dans la ville de Nevers, de 20 l. à Clamecy, Cosne, La Charité, 15 l. à Château-Chinon, Decize, etc., 7 l. 17 s. dans les paroisses rurales, et elle assigne la part de ses districts en conséquence : et cette méthode de coefficient variant avec l'importance des localités fut peut-être la plus habile. On le voit, les variantes furent infiniment nombreuses : ce qui, malheureusement, fut constant, ce fut le mécontentement des districts, quelle que fût la méthode employée, et, plus encore, le mécontentement des municipalités et des contribuables quand, au degré au-dessous, les districts eurent à procéder à leur tour, généralement d'après les mêmes principes que les départements, à la répartition entre les municipalités : opération plus difficile encore parce qu'elle touchait de plus près le contribuable. Aussi est-ce dans une atmosphère extrêmement troublée que les districts vaquèrent à cette partie spécialement ingrate de leur tâche. « Nous travaillons comme des forçats, écrit-on de Saône-et-Loire au président de l'Assemblée, depuis près d'un an, à la répartition des contributions foncière et mobilière, et nous sommes à peu près aussi avancés que les premiers jours de notre travail. Il s'élève sans cesse des contestations entre les paroisses pour en fixer les limites : les déclarations des contenances et les évaluations des immeubles sont presque partout fausses : les communautés les plus pauvres sont généralement les plus surchargées. Nous désirerions cependant payer l'impôt pour subvenir aux frais de la guerre et autres dépenses de l'Etat ; envoyez-nous un nouveau mode d'imposition (il s'agit du cadastre « si désiré dans toute la France ») et nous redoublerons de zèle.... Nous ne craignons pas de vous dire que le recouvrement des sommes réparties par chaque département, outre qu'elles sont exorbitantes, est impraticable d'après les bases données... Le peuple est mécontent et crie tout haut que l'impôt est plus fort et plus arbitraire que dans l'ancien régime. Il se plaint de la partialité évidente dans les répartitions respectives des districts et des municipalités... Il est en votre pouvoir d'étouffer tous ces murmures en donnant promptement un mode qui fasse contribuer également et proportionnellement tous les citoyens...»

Lenteurs des opérations de répartition. — On n'est jamais bien pressé de se livrer à un travail aussi pénible et aussi désagréable, et en dépit du décret du 13 juin 1791 qui enjoignait aux directoires de départements et de districts d'y procéder sans délai, les choses traînèrent beaucoup. Au 19 septembre 1791, 40 départements seulement avaient réparti leurs contributions entre les districts : au 7 novembre, 8 n'étaient pas encore en règle. Les districts ne marchaient pas plus vite : au 15 décembre, 109 seulement sur 544 avaient achevé leur travail.

L'année 1791 s'achevait sans que les deux contributions fondamentales fussent, ne disons pas recouvrées, mais même établies. De là la nécessité des rôles d'à-compte, auxquels a recours le décret du 28 juin 1791, et que les redevables doivent payer dans les 3 mois. Mais les décréter est plus facile que les faire faire, ou que les faire payer. A Bordeaux, sur un rôle d'à-compte de 380.000, il n'y aura à la fin de septembre que 45.363 l. de recouvrées [1]. Dans le Cher, « beaucoup de rôles sont en retard, écrit le département, parce que les municipalités ne savent point écrire ou sont détournées de cette opération par les travaux de la campagne ; elles nomment des habitants pour le recouvrement de ces rôles provisoires, mais la plupart demandent qui les paiera... et refusent de se charger des rôles » [2]. Dans le Finistère, déclare le procureur général syndic [3], « il n'y a presque aucun recouvrement d'effectué sur les rôles d'à-compte, quelque stimulation que nous ayons faite » ; etc., etc.

Décharges et réductions. — Le mécontentement général qui devait accueillir les premiers résultats de tout ce système grossier de répartition était prévu ; mais, on le sait, l'Assemblée s'en inquiétait assez peu, persuadée qu'avec les 8 millions pour la foncière, les 3 millions pour la mobilière, qu'elle avait à sa disposition pour décharges et réductions, avec les 4 et les 3 millions dont les départements disposeraient pour le même motif, elle avait placé le remède à côté du mal. « Jamais, s'écriait elle avec fierté dans son Adresse aux Français du 24 juin 1791 sur le paiement des contributions, jamais l'ancien gouvernement n'avait consacré plus de 11 à 12 millions à cette œuvre de raison et de bienfaisance. » Elle comptait aussi beaucoup sur le maximum qu'elle avait fixé au taux de la foncière et de la mobilière, et il semblait, en effet, que la certitude de n'avoir jamais à payer plus du 6e du revenu net foncier, plus du 40e du revenu mobilier présumé, dût faire prendre patience. Mais il n'en fut rien.

Tout d'abord, dès l'été de 1791, les défectuosités de la répartition départementale se manifestèrent avec une telle évidence qu'il fallut, par décret du 16 août, accorder déjà sur le fonds de dégrèvement une réduction de 3.480.000 pour la foncière et de 788.000 pour la mobilière à 17 départements, la plupart de Champagne ou des régions montagneuses, Aube, Marne, Haute-Marne, Puy-de-Dôme, Cantal, Corrèze, Creuse, Lozère, Haute-Vienne, Hautes-Alpes, Landes, etc., pour 1791 ; toutefois, le décret du 29 septembre maintint pour 1792 les principaux tels qu'ils avaient été fixés le 27 mai, laissant ainsi à la future Assemblée le soin de se défendre contre les inévitables protes-

1. Arch. Gironde, L, 1299. Au 17 janvier 1792 le recouvrement sur ce rôle ne se montera encore qu'à 143.790.

2. Octobre 1791 (F1 c III, Cher, 5[1]).

3. Novembre 1791 (F1 c III, Finistère, 2).

tations des départements qui, dégrevés en 1791, étaient mis dans la nécessité de se plaindre encore pour conserver en 1792 le bénéfice de ce dégrèvement. Puis la fixation du maximum eut pour effet, et il fallait le prévoir, de multiplier à l'infini les réclamations des contribuables, des communautés, des districts, des départements. Le décret du 21 août détermina des règles très compliquées pour le jugement de celles qui émanaient de particuliers, de communes et de districts, mais resta muet pour celles de départements, les plus embarrassantes de toutes. Or 60 départements en présentèrent pour un total de 48 millions, soit pour erreurs de calcul, soit pour erreurs dans l'évaluation des anciennes impositions, soit pour surcharge manifeste, soit pour pertes causées par la Révolution ; les accueillir était en susciter de nouvelles, les rejeter était consacrer des injustices indéniables, entretenir des mécontentements dangereux, susciter toujours et justifier parfois la critique que l'on redoutait le plus, à savoir que le poids de l'impôt allait être sous le nouveau régime plus lourd et plus inégal que sous l'ancien. La Constituante légua de ce fait à la Législative de graves difficultés, et ses créations fiscales allaient y rencontrer des censeurs justement sévères. Guyton de Morveau, rapporteur à la Législative du comité de l'imposition (1er août 1792), proclama et l'injustice des bases qui avaient été adoptées, et l'existence d'erreurs graves dans les calculs. Il reconnut la surcharge des pays compris dans les anciennes généralités où les impôts directs étaient plus particulièrement élevés, et déclara que la manière peu uniforme dont les biens des ci-devant privilégiés avaient été taxés avait pu aggraver ces inégalités primordiales. Il n'en concluait pas toutefois qu'il y eût lieu de refaire tout le travail et demandait seulement le renouvellement pour 1792 des dégrèvements accordés pour 1791. Plus rigoureux, Malus avait si mauvaise opinion de la méthode adoptée qu'il demandait avec insistance des modifications immédiates : « Comme dans un terrain inégal qu'il faut parvenir à niveler peu à peu sans nuire à l'exploitation annuelle, je prétends indiquer dès aujourd'hui les sommités les plus âpres et les plus apparentes qu'il faut abattre. Cela vaut mieux que ce que vous propose votre comité, de suspendre indistinctement le redressement de toutes les inégalités faibles ou fortes jusqu'à l'événement d'une preuve nécessitant d'immenses détails, et des années de travail... Sans doute, il avait été difficile à la Constituante de trouver sa voie à travers les brouillards épais dont la science fiscale avait couvert ses exactions et obscurci les vrais principes sociaux en matière de contributions, et dans le chaos de tant de sortes de charges incalculées que l'avidité d'une administration versatile et aveugle avait jetées sans ordre et sans mesure sur les diverses parties de l'empire, au point de rendre toutes ces parties étrangères l'une à l'autre et presque ennemies. » Mais, à accepter

même la base, peut-être nécessaire, adoptée par la Constituante, il y avait certaines conséquences si absurdes qu'une modification s'imposait, sans délai. Et il faisait ressortir quelques anomalies surprenantes, dont on peut vérifier l'exactitude sur les tableaux qui accompagnent le décret du 27 mai 1791 ; la lieue carrée du Cantal plus taxée à la foncière (1241 l.) que la lieue carrée de l'Indre-et-Loire, l'habitant du Cantal taxé en moyenne à la mobilière 2 l. 11 s. 2 d., alors que celui du Pas-de-Calais ne l'était que 19 s. 1 d., etc. Il proposait pour 1792 7.369 000 de dégrèvements sur la foncière, 1.974.400 sur la mobilière, en faveur de 38 départements. Il ne fit pas prévaloir son opinion, et l'Assemblée se borna à renouveler pour 1792 les adoucissements accordés pour 1791 ; mais son discours reste, avec les rapports de Jollivet, un document tout à fait édifiant sur les défectuosités de ces contributions foncière et mobilière, défectuosités si nombreuses qu'il faut vraiment renoncer à les énumérer toutes.

Les Constituants eux-mêmes ne se les dissimulaient pas et ils comprirent, surtout vers la fin de leur carrière, la nécessité de revenir dans une certaine mesure sur la besogne accomplie. Mais il était écrit que tous les efforts tentés pour rendre ces institutions viables devaient l'être sans succès. En présence de l'inertie ou de l'incapacité des municipalités, dès le 13 juin 1791 les directoires de districts avaient été chargés de nommer des commissaires pour aider celles dont les matrices de rôles étaient en retard, aux frais des communautés : entravés de toute manière, mal vus par les municipalités, craignant de ne pouvoir se faire payer, les commissaires ne purent faire besogne utile et l'institution fut mort-née. Ils ressuscitèrent cependant, sous un autre nom et dans des conditions un peu différentes, à l'occasion de la troisième contribution directe que créa la Constituante, et qu'elle n'avait pas tout d'abord songé à créer.

La patente. — Le rapport général du duc de La Rochefoucauld sur les bases de l'impôt n'en prévoyait en effet que deux : foncière et mobilière. Mais l'étendue des besoins ne tarda pas à contraindre de chercher davantage. Les profits industriels et commerciaux, d'abord considérés comme suffisamment atteints par la mobilière, attirèrent l'attention du fisc, car « c'était un fruit amer du système de vexations auquel avait été livré cet empire, que l'impossibilité de demander aux seuls cultivateurs et propriétaires la totalité de l'impôt ». D'Allarde, dans un rapport au nom du comité de l'imposition du 15 février 1791, annonça la nécessité de faire peser une contribution sur ceux qui débitent denrées et marchandises et qui se récupèrent toujours de cette avance avec avantage aux dépens des consommateurs. Le moment d'ailleurs était favorable : quand on allait accorder à l'industrie et au commerce le grand bienfait de les débarrasser des jurandes et des maîtrises, on pouvait bien les soumettre à un impôt particulier.

En outre, la suppression des octrois était sur le point d'être votée (elle le fut le 19 février) et il semblait juste de demander aux villes, sous une autre forme, un certain dédommagement.

La loi du 2 mars 1791, qui supprima jurandes et maîtrises et permit à chacun d'exercer telle profession que bon lui semblerait, astreignit donc aussi quiconque voudrait se livrer à un négoce, art ou métier, à se pourvoir d'une patente et à faire à cet effet sa déclaration à la municipalité avant le 1er avril suivant. La patente devait être assise à raison du prix du loyer (loyer d'habitation, boutiques, magasins et ateliers) : 2 sous par livre jusqu'à 400 l., 2 sous 6 deniers de 400 à 800 l. et 3 sous au dessus de 800 l. Pour des raisons assurément louables, bien que l'efficacité de la mesure ne fût peut-être pas très sensible, le droit était réduit de moitié pour les boulangers et environ doublé (3 sous 6 deniers de 200 à 400 l., 4 sous de 400 à 600 l., 5 sous par livre au-dessus de 800 l.) pour les marchands de vin, aubergistes, restaurateurs, fabricants et débitants de cartes à jouer, fabricants et débitants de tabac. De Delay d'Agier s'était fait applaudir en disant : « Rien ne doit vous porter à favoriser les cabarets, surtout à la campagne : c'est le réceptacle où va se corrompre une partie des habitants et qui cause une partie des désordres dont on se plaint communément. » Pour les colporteurs et marchands forains, il devait y avoir des patentes spéciales : 10 l. pour les marchands portant la balle, 50 pour ceux qui employaient une bête de somme, 80 l. pour ceux qui avaient cheval et voiture. Deux sous par livre du produit des patentes devaient être versés dans les caisses municipales pour les dépenses des communes. Tout particulier exerçant un métier assujetti à patente sans s'en être pourvu était passible d'une amende du quadruple de celle dont il aurait dû se pourvoir et de confiscation de ses marchandises : et il ne pouvait être admis à former aucune demande en justice, à passer aucun acte, en raison de son négoce et profession ; tout patenté pouvait requérir saisie des marchandises fabriquées ou vendues par des non patentés et la moitié du produit des amendes et confiscations devait appartenir au dénonciateur. Tout procureur de commune était armé du même droit à l'égard des professions et négoces exercés sans patente dans l'étendue de sa commune, et la caisse municipale devait en ce cas bénéficier de la moitié des amendes et confiscations. Telles étaient les dispositions essentielles de cette loi des patentes, dont la simplicité extrême fait un contraste si frappant avec la complexité de la contribution mobilière, ainsi qu'avec celle des lois postérieures sur le même sujet. Aucune différence n'y était faite à raison des différents métiers, à raison de la population des localités, du nombre des ouvriers et commis, etc. : c'est en vain que Malouet avait demandé de classer les différents métiers en plusieurs catégories et de ne pas appliquer à toutes le même tarif proportionnel.

Malgré cette simplicité, malgré l'appât fourni à l'intérêt des particuliers et des municipalités, malgré les pénalités inscrites cette fois dans la loi, la patente n'eut pas plus brillant succès que la foncière ou que la mobilière : peut-être même en eut-elle encore moins. Elle suscita force plaintes, surtout dans les campagnes, où l'ancien régime avait de bonne heure été amené à renoncer à percevoir le vingtième d'industrie, et rencontra de la part des contribuables une résistance passive générale, de la part des municipalités une complète abstention : beaucoup d'entre elles n'eurent pas de registres, ne firent pas de rôles, et le rapport de d'Allarde du 17 septembre 1791 dut constater que le droit de patente était presque partout éludé. On avait compté sur 15 millions et demi pour les 9 derniers mois 1791, déduction faite des 2 sols pour livre attribués aux municipalités : or le produit se borna à 4 022.976 l. au 1er janvier 1792, à 4.801.424 au 1er avril. Dans tel département comme la Marne, il n'y avait presque que 2 communes, Reims et Châlons, qui eussent exécuté la loi, parce que la remise des 2 sols pour livre était pour elles un objet de quelque intérêt ; dans les petites localités on s'abstenait, le profit prévu ne devant pas compenser les frais de l'ouverture d'un registre [1]. Dans tel district, comme celui de Montélimart, il avait été payé en tout et pour tout, au 1er novembre 1791, 25 l. de patentes [2]. Tout le monde, dans les campagnes, prétendait ne pas être dans les catégories assujetties à patente et invoquait les exceptions portées par la loi, cultivateurs occupés aux exploitations rurales, personnes ne payant pas la taxe de 3 journées de travail, propriétaires et cultivateurs pour la vente de leurs bestiaux et produits, apprentis, compagnons et ouvriers à gages, etc. Dans les villes, dans les grandes villes surtout, la difficulté d'établir le rôle des patentables était extrême. Au lieu de se seconder mutuellement, l'établissement de la mobilière et celui de la patente se nuisaient parfois : à Paris la commission municipale chargée de l'un et de l'autre, ne sachant comment s'en tirer, prit sur elle, contrairement à la loi, de faire à tous les citoyens exerçant un métier sujet à patente une déduction uniforme des 2/3 du prix de leur loyer total pour l'assiette de leur mobilière, et de retenir ces 2 tiers pour asseoir leur patente, afin de ne pas se lancer dans l'immense travail qu'il aurait fallu pour distinguer ce qui, dans ce loyer total, représentait le logement individuel et ce qui était réclamé par la profession : système commode, mais illégal, et qui provoqua des plaintes extrêmement vives de la part des

1. Aperçu de la situation du département envoyé le 30 septembre 1791 par son directoire (F1 c III, Marne, 4).

2. Rapport du procureur syndic, 4 novembre 1791, F4 1052. — Les autres impositions n'y étaient pas d'ailleurs en beaucoup plus brillante situation : sur 140.615 l. 12 s. moitié des impositions de 1790 exigible à la fin de septembre 1791, 30.825 seulement avaient été payées le 1er novembre.

commerçants ayant besoin d'un local hors de proportion avec leur habitation personnelle, et notamment de la part des hôteliers.

Les visiteurs de rôles. — La Constituante, dans ses derniers jours, finit par s'émouvoir de la violation générale de la loi sur la patente. Pour enlever aux communes un prétexte ou un motif d'inaction fréquemment invoqué, un décret du 20 septembre 1791 enjoignit aux régisseurs de l'enregistrement et du timbre de tenir leurs bureaux approvisionnés de feuilles pour la formation des registres à souche destinés à recevoir les déclarations faites pour obtenir patente [1]. Mais surtout ce décret institua dans chaque département des *visiteurs de rôles,* au nombre de 6 au plus, subordonnés à un inspecteur général des rôles résidant au chef-lieu, chargés de compulser dans chaque municipalité le nombre des déclarations de patentes et d'aider par la même occasion à former les matrices de rôles de la foncière et de la mobilière. Les visiteurs de rôles étaient nommés pour cette fois par le roi, parmi les agents des administrations financières réduites ou supprimées. La force des choses amenait l'Assemblée à faire amende honorable ; il n'était plus permis de penser qu'on pût se passer de l'élément professionnel pour le travail de l'établissement des impôts, et l'expérience avait donné de rudes démentis à la théorie si chère à l'Assemblée, aux cahiers, et, auparavant, à quantité de publicistes, que tous abus seraient anéantis le jour où les contribuables ne seraient plus taxés que par leurs propres représentants. Aux visiteurs de rôles il devait appartenir de donner toutes explications nécessaires, de résoudre les difficultés, d'ébaucher le travail, de faire quelques articles comme modèles en présence des officiers municipaux, d'exciter les retardataires, de correspondre avec les corps administratifs ; besogne tellement au-dessus du zèle ou de la capacité des municipalités qu'à elle seule elle aurait suffi à légitimer l'existence de ces indispensables fonctionnaires. « Il s'agit, dira Jacob Dupont, d'environner les municipalités de campagne de lumières, de leur donner des instructions verbales, de les aiguillonner : ce que la présence d'un homme délégué par la loi fera beaucoup mieux qu'une simple lettre qu'elles ne lisent pas. » Fonctions infiniment utiles, si utiles qu'il arriva très souvent aux corps administratifs de solliciter eux-mêmes le concours de ces précieux auxiliaires. « Il importe à l'intérêt public, écrivait le directoire des Côtes-du-Nord en parlant des visiteurs de rôles [2], qu'ils soient incessamment mis en activité ; les retardements

1. Un autre décret, du 2 octobre, dispensa les municipalités de faire l'avance du coût de ce registre timbré. Ce détail, perdu de vue lors du vote de la loi, avait une grande importance, et la misère, d'ailleurs réelle, de beaucoup de municipalités de campagne avait été pour elles non seulement un prétexte, mais même une raison de ne rien faire.

2. D VI 59 : 10 décembre 1791.

qu'éprouve le travail des contributions dans un certain nombre de municipalités de ce département, vu l'incapacité des officiers qui les composent, nous en démontrent la nécessité absolue. » — « Lorsqu'on se représente, disait Clavière à la Convention[1], les municipalités pleines de zèle et de bonne volonté, mais peu instruites, sachant à peine lire, écrire et calculer, et d'un autre côté l'extrême difficulté des opérations qui exigent des calculs abstraits, des fractions proportionnelles, beaucoup d'ordre et de méthode, on sent de quel secours devront leur être des gens uniquement voués à ce genre de travail, tirés presque tous des anciennes administrations des vingtièmes et des aides, et habitués au mécanisme de ces opérations. » Rien de plus vrai, et de toutes parts on en avait la preuve. Dans la Gironde, 4 districts n'avaient pas de visiteurs de rôles au grand regret du directoire du département[2]; leur utilité pouvait se mesurer à la différence du nombre et du montant des rôles de ces districts et de ceux des districts plus favorisés, et même aussi à l'activité du recouvrement. « Nous avons observé, écrivait le directoire, que les perceptions étaient plus régulières, plus soutenues dans les districts où sont placés les visiteurs de rôles ; ces préposés qui ont une longue habitude du travail éclairent les municipalités, instruisent les receveurs, donnent quelquefois aux administrateurs des districts des éclaircissements utiles sur la manière d'appliquer les différentes dispositions des lois. » Mieux valait de beaucoup avoir recours à leur ministère qu'accabler les officiers municipaux sous une responsabilité bien injuste, appliquée « à des municipalités de campagne dont la plupart des chefs savent à peine suffisamment écrire pour signer leur nom ».

Mais les visiteurs de rôles avaient contre eux un grief redoutable ; ils ressemblaient aux anciens contrôleurs des vingtièmes : souvent même ils n'étaient autres que des ci-devant contrôleurs de vingtièmes, car l'administration, se rendant bien compte de la nécessité de ces fonctionnaires pour l'établissement des impositions nouvelles, s'était toujours efforcée de les conserver subrepticement, en les dissimulant sous les noms de gardes de minutes des vingtièmes, gardes des papiers des vingtièmes, etc. Il était donc indiqué de recruter parmi eux les visiteurs de rôles, dont la nomination était abandonnée au gouvernement, et c'est ce qui ne manqua gère de se produire ; or un préjugé très répandu attachait le salut de la liberté publique à l'exclusion de de tous fonctionnaires gouvernementaux, et plus particulièrement à l'exclusion de tous ceux qui se rattachaient à l'ancien régime. Si donc les visiteurs de rôles étaient souvent désirés, ils étaient d'autres fois

1. 16 novembre 1792 : D VI 2.

2. Lettres des 16 juillet, 10 août, 28 août 1792. Arch. Gir., L 579. — Le département de Rhône et Loire exprimait (novembre 1791) le vœu que le nombre des visiteurs de rôles fût porté à 9, « vu la multiplicité et l'urgence de leurs opérations ».

gênés, écartés par les municipalités : une adresse du directoire du district de Metz, en mars 1792, leur reprochait de chercher à usurper les fonctions des administrations et d'entraver leurs opérations. 59 départements demandèrent augmentation de leur nombre, et le comité de l'ordinaire des finances de la Législative proposa de le porter de 405 à 550 : mais cette imposante manifestation n'empêcha pas de vives attaques de se produire contre eux : « Le gouvernement représentatif, disait Cambon, ne se soutient que parce que des élus du peuple lèvent les impositions. Si vous laissez mettre des agents du pouvoir exécutif entre les élus du peuple et les contribuables.. demain on détruira vos municipalités ; tandis que sans agents du pouvoir exécutif, il faut nécessairement que vos municipalités soient employées pour lever les contributions. On veut que la Constitution coûte cher, pour qu'elle soit détruite. » Et il partait de là pour accuser le corps constituant d'avoir, vers la fin de sa session, perdu de vue tous les principes qui sont la base de notre Constitution. « La Constitution, disait Lasource, n'a pas voulu que dans aucun cas les fortunes des citoyens se trouvassent entre les mains du pouvoir exécutif et de ses agents, parce qu'une longue expérience a appris aux Français que les rois et leurs agents sont de très mauvais économes... Les visiteurs de rôles sont suspects, parce qu'ils représentent les contrôleurs des vingtièmes, les furets des anciennes chambres des aides, parce qu'ils représentent sous une autre forme la fiscalité ressuscitée, et, pour moi, je la croyais ensevelie à jamais. » Inizan les accusa d'être « de véritables pressoirs » pour les contribuables. Un autre député soutint même que leur existence servait de prétexte aux municipalités pour ne rien faire. La proposition fut repoussée, et il en fut de même d'un autre projet confiant aux directoires de département la nomination de visiteurs supplémentaires et provisoires. L'évocation du spectre de la fiscalité de l'ancien régime suffisait pour faire échouer les mesures les plus utiles. Ainsi tenus en suspicion, les visiteurs de rôles ne purent pas rendre tous les services qu'on était en droit d'en attendre. Ils montrèrent cependant un zèle méritoire. Un rapport fait au département de l'Aude[1] donne d'intéressants détails tout à fait à leur honneur. « Les visiteurs de rôles ont en général témoigné de beaucoup de zèle et d'assiduité : ce n'est même que par un travail infatigable qu'ils ont pu parvenir à organiser la contribution des patentes ; dans le plus grand nombre des communes, ils ont eu à lutter presque toujours contre l'apathie, la négligence et souvent contre la mauvaise volonté des municipalités. Il semblait qu'un préjugé difficile à vaincre s'opposât à l'introduction de la patente. Nous croyons qu'on peut en rapporter la cause au régime arbitraire qui avait décrié l'imposition ci-devant établie sur l'in-

1. 2 novembre 1792 (F1 c III. Aude, 4 ×.

dustrie Une contribution assise sur les mêmes individus qui étaient assujettis aux vingtièmes de l'industrie paraissait devoir être infectée des mêmes vices ; le peuple n'a vu qu'à la longue que l'arbitraire avait été absolument écarté de la nouvelle contribution, et qu'elle portait sur les bases les plus fixes et les plus naturelles qu'on pût adopter. »

Au moment où ces lignes étaient écrites, les visiteurs de rôles étaient cependant sur le point de disparaître. La Convention fut pour eux plus malveillante encore que la Législative. Un décret du 4 décembre 1792 les supprima, bien que le renouvellement récent de toutes les municipalités semblât les rendre plus nécessaires que jamais. Ce ne fut pas sans quelques protestations courageuses qui honorent à la fois ceux qui les firent et ceux en faveur de qui elles furent faites. « Si la Convention, écrivent en janvier 1793 les Amis de la liberté et de l'égalité de Montfort-l'Amaury[1], avait été suffisamment instruite de quelle utilité sont les visiteurs de rôles, elle se serait contentée d'ordonner aux corps administratifs de destituer ceux que leur incivisme a rendus indignes de la confiance des citoyens, mais elle se serait bien gardée de prononcer une suppression qui ne peut être que préjudiciable sous bien des rapports... L'infiniment plus grand nombre des municipalités n'ont aucune des connaissances qui leur sont nécessaires pour la prompte rédaction des rôles de 1793. Les visiteurs de rôles sont les seuls qui s'étant livrés à l'étude des nouvelles contributions soient en état par leurs connaissances en matière d'imposition d'accélérer et de perfectionner un travail dont vous sentez toute l'importance. » — « C'est, écrivent en même temps ceux de Saintes[2], dans un temps où toutes les puissances sont liguées contre nous, où la nation a plus que jamais besoin de toutes ses ressources, que l'assiette et le recouvrement des impositions vont être presque entièrement arrêtés... Les impositions de 1791 ne sont pas encore entièrement assises dans le département, celles de 1792 sont à peine réparties : si malgré la surveillance des inspecteurs et visiteurs de rôles le recouvrement a éprouvé un retard aussi nuisible à l'intérêt national, que devons-nous attendre des municipalités insouciantes qui cesseront d'être surveillées ? L'impôt de la patente, dans le principe, a été assis avec répugnance : aussi n'offrait-il dans ce département au 1er janvier 1792 qu'un modique produit de 70.000 l. Les fréquentes tournées de l'inspecteur et des visiteurs ont réchauffé le zèle des municipalités, et nous avons eu la satisfaction de voir annoncer que ce droit pour 1792 s'élève ce jour à 170.897 l. 19 s. 3... Hâtez-vous, Législateurs, de rapporter votre décret du 4 décembre ; confirmez dans l'exercice de leurs intéressantes fonctions ceux de ces employés dont le civisme sera constaté. Alors les impositions seront payées avec exactitude et célé-

1. D VI 63.
2. D VI 59.

rité et les vrais républicains verront la nation en état de résister à la ligue oppressive des tyrans coalisés. » Mais rien ne pouvait alors prévaloir contre la note défavorable que valait aux visiteurs de rôles leur origine quasi-monarchique, et ils disparurent victimes de préjugés assez semblables à ceux qui devaient si longtemps retarder sous le Directoire l'établissement d'une agence des contributions directes.

Suppression des contributions indirectes : les aides. — Tandis que l'Assemblée se jetait, tête baissée, dans cette dangereuse aventure de demander à des impôts entièrement nouveaux, d'organisation particulièrement difficile, l'énorme somme de 312 millions, sans parler des sols additionnels (foncière, 240 ; mobilière, 60 ; patentes, 12) elle achevait de laisser dépérir les impositions indirectes, en dépit des sages conseils qui parfois lui étaient donnés. Sa répugnance insurmontable à défendre contre l'animosité populaire des perceptions détestées, son ardent désir de faire cadeau à la France, comme don de joyeux avènement de la Révolution, de l'abolition de tout ce qui était gardes, commis, barrières, visites, la rendait sourde à toute autre considération. Dupont de Nemours en fit deux fois l'expérience quand il vint recommander à ses collègues, sans enthousiasme d'ailleurs, non comme un bien, mais comme un moindre mal, non comme mesure conforme aux vrais principes, mais comme expédient imposé par la nécessité, la conservation d'abord d'un impôt sur les boissons, ensuite de droits d'octroi, dont le grand rapport de La Rochefoucauld du 18 août 1790 avait laissé entrevoir le maintien partiel et sauf changements. « Votre comité doit convenir, disait-il dans son rapport du 29 octobre 1790, que malgré les maux inséparables des impositions indirectes on ne peut espérer ni proposer d'en affranchir la nation entièrement et tout à coup. Il ne prétend pas vous offrir des projets sans difficultés et sans objection, car il ne croit pas qu'on puisse faire pour les impositions indirectes de parfaitement bons projets ; il compte seulement vous proposer ceux qui sont le mieux adaptés aux circonstances qui nous pressent, et, dans la disposition générale des opinions et des choses, ceux qui sont les meilleurs pour le peuple que nous représentons. Il ne vous dit pas que ce soit un bien que de mettre un droit sur la consommation du vin : il dit qu'un droit de consommation est moins mal placé sur le vin que sur beaucoup d'autres productions.. et qu'il n'est pas immoral d'en balancer l'attrait (du vin et des liqueurs) par la défaveur que l'établissement d'un droit peut donner à leur consommation. Faire le moins de mal possible est la seule ambition qu'ait eue votre comité. » Et il proposait sur les boissons et spiritueux un droit du 25e de la valeur, payable par l'acheteur lors de la 1re vente, avant l'enlèvement, et par le récoltant sur sa consommation personnelle, droit dont il attendait 16 millions ; en outre, une licence spéciale pour les débitants, variable selon les localités et l'importance des

débits calculée pour produire de 5 à 8 millions : ajoutant toutefois qu'il fallait rejeter ce projet pour peu qu'il y eût apparence de pouvoir établir sans lui le niveau entre la recette et la dépense, ou du moins approcher de ce niveau. L'Assemblée sacrifia sans scrupule les 20 à 24 millions (quoique susceptibles d'une forte plus-value) qui lui étaient offerts avec si peu d'enthousiasme, et la loi du 2 mars 1791 qui organisa la patente se borna à élever le tarif pour les débits de boissons ; elle supprima à dater du 1er avril tous droits d'aides sur les boissons, les impôts billot et devoirs Bretagne, l'équivalent de Languedoc, le masphening d'Alsace, les quatre membres de Flandre, les droits d'inspecteurs aux boucheries, et même les droits sur les papiers et cartons et sur les cartes à jouer.

Les octrois. — La question des octrois était plus délicate, intéressant non seulement le budget de l'Etat, mais aussi celui des villes, dont les droits sur les consommations étaient, de beaucoup, les principales ressources, et qui étaient déjà réduites à toute extrémité depuis qu'en fait la perception des octrois était devenue presque impossible. Le comité de l'imposition jugea nécessaire d'en conserver quelque chose, et Dupont de Nemours fut encore cette fois chargé de plaider cette thèse contraire à ses convictions personnelles. Son rapport, du 16 février 1791, condamna en principe les octrois, reconnut toutefois la nécessité, devant les obstacles qu'allait éprouver la contribution mobilière, surtout dans la capitale, de chercher dans une perception de ce genre quelques ressources pour l'Etat ; il avoua que les arguments toujours allégués en faveur de l'octroi, moyen de faire contribuer les étrangers, les capitalistes, perception sous la forme la plus douce et la moins vexatoire, etc., n'étaient pas dénués de valeur ; il constata également la préférence qu'avaient toujours marquée les villes pour des taxes de ce genre. Selon lui, il convenait de demander aux octrois 48 millions, dont 24 pour l'Etat et 24 pour les villes ; le produit s'en étant monté sous l'ancien régime à 70, dont 46 pour le gouvernement, ce n'était donc pas, faisait-il remarquer, mettre des taxes sur les villes : c'était plutôt en ôter. Il partageait les 529 localités devant être soumises à octroi en 8 classes selon la population, depuis Paris, formant à lui seul la première classe, jusqu'à des localités de 2.500 habitants, et graduait les taxes de manière que Paris, dont les octrois donnaient 34 millions de produit dont 28 pour l'Etat, et coûtaient en moyenne 50 l. 15 sols par tête, dont 40 l. 10 sols au profit de la nation, fût taxé à raison de 18 l. par tête pour la part de l'Etat ; les villes de plus de 80.000 habitants à 12 l. ; celles de 50 à 80.000, à 10 l. ; et ainsi de suite jusqu'à celles de moins de 6.000 habitants qui ne seraient taxées qu'à 20 sols. Les taxes seraient perçues sur les boissons, la viande, quelques autres comestibles, les fourrages, les combustibles, les matériaux de construction, et épargneraient les denrées de consommation

courante, pain, farine, légumes secs, fourrages, etc. ; grande latitude dans le détail était d'ailleurs laissée aux localités. Si le tarif adopté produisait plus que la somme à fournir au Trésor, le surplus viendrait en déduction de la contribution mobilière : dans le cas contraire il y serait pourvu par des sous ou des deniers additionnels aux principaux de la foncière et de la mobilière. Jamais l'octroi municipal ne pourrait dépasser le montant de l'octroi établi au profit de l'Etat.

Ce projet était sage, et l'Assemblée aurait habilement agi en entrant dans cette voie. Malheureusement elle n'osait braver cette partie de la populace des grandes villes pour qui la Révolution était avant tout le renversement des barrières et la suppression des commis. En outre elle était influencée par cette considération, plus raisonnable, que la Révolution avait coûté aux villes des pertes immenses, qu'il était nécessaire de faire quelque chose pour elles après avoir tant fait pour les campagnes ; Boislandry, esprit fort juste et qui n'avait rien d'un démagogue, avait déjà développé cette thèse, qu'il reprit avec force le 15 février. Il critiqua les frais de perception, la nécessité des perquisitions, « l'atteinte portée à la dignité d'homme libre par l'inspection humiliante d'un agent du fisc... les visites et perquisitions qui chaque jour deviendront plus insupportables à mesure que ces hommes libres connaîtront mieux leurs droits et leur dignité ». Ce système avait pu être tolérable autrefois, quand les villes étaient exemptes des tailles et autres impôts dont les campagnes étaient grevées, lorsqu'elles étaient pourvues de grands privilèges et vivaient des abus, des erreurs et des prodigalités du ministère, mais non plus maintenant qu'elles allaient être soumises aux mêmes impôts et dans la même proportion que les campagnes. De plus, parmi ces 529 communes qui seraient par le système du comité soumises à octroi, il n'y en aurait peut-être pas une qui n'exigerait des modifications, des exceptions, des tarifs particuliers, et avant peu d'années existerait sur le sol de la liberté la même bigarrure en fait d'impositions que du temps du despotisme. Mais l'argument décisif était l'argument politique : « Sans doute il faut des impôts, mais la France demande avant tout une Constitution juste. Voulez-vous consolider à jamais la Révolution ? Conciliez-vous les habitants des villes ; jusqu'à présent vous avez tout fait pour les campagnes, et vous le deviez, parce qu'elles étaient les plus opprimées. Le nouvel ordre de choses a causé aux habitants des villes des pertes immenses : c'est à force de privations et de sacrifices qu'ils ont conquis la liberté et maintenu la Révolution qui était leur ouvrage. Il est temps de leur accorder non pas une faveur, mais une justice, en supprimant les droits d'entrée... Cet impôt sera entre les mains des ennemis de la Révolution une arme sûre dont ils se serviront pour soulever le peuple des villes contre la Constitution... Tant qu'il subsistera un seul impôt inégal, injuste

et qui frappera sur les besoins journaliers du peuple, la Constitution sera chancelante et la Révolution ne sera pas achevée. » Faisant allusion à un incident survenu récemment à La Chapelle, où, à propos d'une perquisition faite chez un marchand de vin coupable de fraude de tabac, une rixe avait éclaté entre les commis et le peuple soutenu par des gardes nationaux de Paris[1], Boislandry s'emporta en imprécations contre un impôt « dont la perception ne peut être assurée que par les baïonnettes et au prix du sang des citoyens ». En supposant même que ces scènes affreuses ne se renouvellent plus « il me paraît impossible que l'Assemblée décrète... que des hommes libres pourront être arrêtés, visités et rançonnés aux portes de toutes les villes du royaume... qu'ils seront tenus de se soumettre aux décisions arbitraires d'employés ignorants et sans principes... qu'ils seront jugés et condamnés sur la déposition infidèle de commis subalternes, intéressés à trouver les citoyens en contravention parce qu'ils savent qu'ils auront une part dans leur dépouille... » Et Aubry du Bochet : « Il suffit que ce système tienne à l'édifice gothique de la finance pour être rejeté. Eloignons de nous à jamais ces barrières, ces commis, ces contrebandiers, ces marchands d'argent, ces compagnies de finance, en un mot tous ces agents du fisc et de l'agiotage : soyons libres enfin... Vous avez décrété des impôts dignes, sans doute, d'un peuple de frères : ils sont de véritables chefs-d'œuvre... un jour viendra, l'époque en est même prochaine, que les seules contributions foncière, mobilière, d'enregistrement et du timbre suffiront à vos besoins. » Même langage au club des Jacobins : « Traversons, disait Dubois Crancé, le flambeau de la justice à la main, l'antre de la fiscalité ; il ne lui reste plus que ce refuge : comblons sans retour ce repaire d'anthropophages... Il nous faut la jouissance des droits de l'homme pleine et entière... et non cette liberté qui n'est qu'un mot insultant sous les entraves de la fiscalité. » L'Assemblée décréta (19 février) suppression, à dater du 1er mai, de tous impôts perçus à l'entrée des villes, bourgs et villages ; son comité des contributions fut chargé de lui présenter sous huit jours des projets d'imposition propres à remplacer les impôts supprimés qui étaient perçus au profit

1. Le maire de La Chapelle fit emprisonner le brigadier des fermes ; Bailly et La Fayette, à Paris, traitèrent de même les principaux chasseurs qui lui avaient prêté main-forte. Il semble bien que dans cette triste affaire les autorités constituées aient fait preuve d'une fâcheuse servilité envers l'émeute (Comte Elphège Frémy, La perception des droits d'octroi à Paris, *Revue politique et parlementaire*, 1913). — Certains voulurent voir dans cet incident une conspiration contre-révolutionnaire, un moyen « de compromettre le salut de la patrie et les effets de la Révolution. La contrebande dont il s'agissait n'était que le prétexte... Le véritable but était de produire un grand événement ». Et c'est ainsi qu'on parvenait à transformer des fraudeurs en bons patriotes.

de la nation, des hôpitaux ou des villes. Cazalès ayant demandé, dans l'intérêt de la franchise, que la suppression fût immédiate, ce qui aurait au moins l'avantage de ne pas inculquer au peuple l'habitude de désobéir à la loi, Le Pelletier de Saint-Fargeau contesta que l'octroi eût jamais cessé d'être payé, et assura que si Paris avait donné pendant la Révolution l'exemple d'une sainte insurrection contre le despotisme, il ne donnerait pas moins celui d'un respect religieux pour la loi. Pour tout remplacement le comité se borna à relever les évaluations du rendement des impôts déjà établis. On avait une tendance fâcheuse à ne pas s'inquiéter de ces questions terre-à-terre d'équilibre entre les recettes et les dépenses. La Rochefoucauld lui-même ne disait-il pas (rapport du 6 décembre 1790) qu'au sortir d'une Révolution heureuse, mais dont la secousse avait été générale et dont toutes les fortunes avaient souffert ou cru souffrir, il fallait laisser rasseoir les esprits et les passions, et craindre de porter les taxes au delà des besoins ?

Le tabac. — L'impôt du tabac lui-même ne devait pas trouver grâce devant cette manie de destruction. Certes, s'il en était un qui méritât d'être conservé, c'était bien cet impôt essentiellement volontaire, extrêmement productif, grossissant sans cesse depuis 70 ans, levé, quoi qu'on en ait dit, sans vexations odieuses ni inquisition insupportable [1]. Le seul argument d'un peu de valeur que l'on ait pu alléguer contre son maintien était que les provinces ayant joui jusqu'alors de la liberté de culture du tabac, Alsace, Franche-Comté, Artois, Hainaut, Flandres, Cambrésis, devaient y renoncer, la culture intérieure étant alors unanimement considérée comme incompatible avec le monopole de l'Etat. Mais tous les privilèges étant détruits, celui dont elles avaient joui méritait-il d'être respecté ? Aussi Dupont de Nemours se prononçait-il, beaucoup plus formellement que pour les aides et les octrois, en faveur du maintien du monopole. « Personne, disait-il le 23 avril 1790, ne me soupçonnera de ne pas penser qu'un privilège exclusif est une chose odieuse ; personne ne me soupçonnera d'être le partisan des contributions indirectes ; mais d'après des calculs rigoureux, sur 9 citoyens un seul consomme du tabac ; on tromperait l'Assemblée en lui faisant croire qu'il est de l'intérêt du peuple que cette imposition soit abolie. Les flatteurs du peuple sont plus dangereux et aussi méprisables que les flatteurs des rois... On ne doit pas faire payer 30 millions par an au plus grand nombre de citoyens qui ne prennent pas de tabac, afin de le procurer à meilleur marché au

1. Même sous l'ancien régime, disait un témoin non suspect, Mirabeau, le 4 février 1791, « les visites domiciliaires étaient rares ; il s'est passé des années sans qu'on en fît une seule dans de très grandes villes ».

plus petit nombre de ceux qui en prennent... Il ne faut pas que les représentants de la France s'en laissent imposer par ceux qui disent que le peuple de tel ou tel lieu ne voudra pas se prêter à telle ou telle forme d'imposition. »

Les comités des finances et du commerce se prononcèrent en faveur du monopole, mais Rœderer, député du bailliage de Metz, obtint ajournement de la question jusqu'à fixation définitive du chiffre des recettes et des dépenses, de telle sorte que si l'impôt du tabac n'était pas nécessaire, il fût supprimé partout et, que, s'il l'était, il fût établi partout. « Transaction, disait Dupont de Nemours le 14 août 1790, presque puérile, puisqu'il est impossible de douter qu'un impôt de consommation volontaire ne soit préféré par vous à l'imposition directe la plus sagement combinée d'après les meilleurs principes de l'économie politique et même à toute autre imposition indirecte. »

Dupont de Nemours se trompait : le comité de l'imposition se laissa séduire par cette idée que le privilège des départements du Nord et de l'Est devait être détruit par la liberté agréable à tout le monde et non par la fiscalité odieuse à tous, et que la véritable solution était d'étendre à tout le royaume la liberté de culture, dût l'impôt du tabac en souffrir ; et dans son grand rapport du 18 août 1790 La Rochefoucauld annonça que la culture du tabac, sa fabrication et son débit seraient libres. « Ainsi, les parties du royaume qui étaient en possession de cette liberté ne la perdent pas, et les autres la recouvreront ; mais l'importation de cette denrée restant entre les mains d'une compagnie, produira encore un revenu considérable quoique le prix en soit baissé à un taux qui ne puisse plus attirer la contrebande. » Et Rœderer en lut un autre, le 13 septembre, concluant à la liberté de culture, à la liberté de fabrication et de vente, et au simple établissement d'un droit sur l'importation et la fabrication des tabacs étrangers. C'était mettre en péril, ou plutôt supprimer, une des plus grosses et meilleures recettes du Trésor.

La discussion, ajournée au 13 novembre, mit en présence les députés des départements alsaciens et belges, très âpres dans la défense de leurs intérêts locaux, et de vigoureux défenseurs des intérêts du Trésor. L'abbé Charrier ne craignit pas de faire l'éloge de l'impôt indirect, toujours approprié à la fortune des contribuables, qui consomment d'après leurs moyens : plus doux que l'impôt direct, personnel ou territorial, toujours plus ou moins mal réparti et plus ou moins rigoureusement exigé. Il représenta que la prohibition de la culture du tabac dans les provinces de l'intérieur était une prohibition bienfaisante qui favorisait la production du blé : que le monopole coûterait peu de frais, la ligne de douanes reportée à la frontière devant suffire à la surveillance du tabac comme des autres denrées : qu'il était une garantie de bonne qualité, et que, lui disparu, on mesurait en vente

du tabac corrompu, mal fabriqué, nuisible, comme il arrivait déjà pour le sel depuis que la gabelle n'existait plus[1]. L'abbé Maury surtout fut éloquent dans ses imprécations contre ces « fanatiques économistes qui se flattent de nous faire adopter en quelque sorte à notre insu l'extravagant système de l'impôt unique sur les terres... L'impôt indirect doit former environ les 3/5 des contributions publiques. On nous a déjà fait abolir les gabelles... on a prodigieusement restreint le produit des traites, des aides, des revenus domaniaux et d'une foule d'autres perceptions importantes, et on nous propose aujourd'hui d'anéantir encore l'impôt du tabac ! Mais où veut-on nous conduire par toutes ces suppressions ruineuses qu'on ose appeler des réformes utiles ?... Il s'agit uniquement de déterminer quels sont les impôts les moins onéreux au peuple, quand on veut pourvoir aux besoins du Trésor public au lieu de composer de misérables romans économiques... De quel droit feriez-vous payer à 16 millions d'hommes l'impôt d'une jouissance qu'ils n'aiment pas ou même qu'ils détestent ?. On trompe le peuple par l'espoir d'un soulagement apparent. Aimons-le assez pour avoir le vertueux courage de lui déplaire.... Est-ce dans un royaume où l'impôt usuraire des loteries ruine et corrompt le peuple ...que des législateurs doivent se faire scrupule de maintenir un impôt sur le tabac, un impôt dont la suppression aggraverait le poids de tous les autres tributs et rendrait par conséquent leur perception plus difficile et plus incertaine ? » Arguments bien forts, à côté desquels pâlissent singulièrement les déclamations des d'Estourmel, des Reubell, des de Broglie, des Briois de Beaumetz, tous députés des provinces privilégiées, qui représentèrent cette culture non pas comme un privilège, mais comme une faculté qui ne pouvait leur être enlevée. critiquèrent les prohibitions de culture comme l'attentat le plus odieux contre la liberté des propriétaires, et ne manquèrent pas de faire appel aux haines féroces si répandues contre les agents du fisc : « Est-ce, disait le prince Victor de Broglie, au moment où vous avez brisé toutes les chaînes fiscales sous le poids desquelles le peuple gémissait qu'on vient vous proposer encore d'envelopper une branche importante d'agriculture et de commerce dans des prohibitions et des entraves ?... Ne craindrez-vous pas de voir imprimer la tache honteuse du régime prohibitif sur une Constitution libre ?... Vous bannirez de tout l'empire tous les suppôts et toutes les inven-

1. La prédiction n'était que trop juste : dès que culture et vente du tabac furent libres, le tabac fut altéré ; la réputation du tabac français à l'étranger disparut avec la ferme générale, qui veillait avec soin, quoi qu'on en ait dit, à sa bonne qualité. Telle était la supériorité du tabac officiel que dans les provinces libres, comme la Franche-Comté, les ventes privilégiées de tabac de la ferme, de 50 sous à 4 fr. la livre, attiraient plus que les ventes de tabac libre à 15 sous (Rapport de Villers aux Cinq-Cents, 21 brumaire an VI).

tions du fisc, et ce sera seulement alors que la France pourra croire à sa liberté... Ceux des membres de cette Assemblée qui ont le plus souvent signalé leurs regrets sur la destruction de l'ancien régime, sur la réforme des privilèges personnels, sur les progrès de notre belle Constitution, sont aussi ceux qui aujourd'hui sont les partisans les plus zélés du projet qui tend à replonger vos concitoyens dans les chaînes avilissantes du fisc. » Reubell mit sur le compte de la ferme générale et de la contre-révolution les efforts tentés pour maintenir ces anciennes sangsues du peuple qui avaient créé et porté ce régime au dernier degré de cruauté. L'abbé Maury ayant exprimé le désir que loin d'être diminué l'impôt sur le tabac fût plutôt augmenté, et ayant affirmé que ce serait bien mériter de la patrie que de faire arriver au Trésor public, surchargé de besoins, 60 et peut-être 80 millions par le tabac au lieu de 30, Reubell lui reprocha de vouloir augmenter l'envie et la haine du peuple contre les riches, pour qui cette jouissance aurait l'air d'être réservée exclusivement, de désirer la satisfaction d'envoyer une nuée de contrebandiers ou gens du peuple aux galères... « Le but des fermiers généraux qui s'opposent à la culture du tabac dans tout le royaume est d'enrichir une compagnie très extraordinaire et une poignée de leurs suppôts au détriment du reste de la France. La ferme veut étendre le régime des visites domiciliaires à ceux qui en étaient exempts, qui n'en entendaient parler qu'avec horreur... C'est la contre-révolution qu'on espère d'un système aussi odieux qu'absurde... L'achèvement de la Constitution dépend de la vente des biens nationaux et on n'en voudra plus pour une obole ni en Alsace ni dans les provinces belges si un décret défend la culture libre du tabac... » Telles étaient malheureusement les dispositions de l'Assemblée que ces sophismes avaient plus de poids auprès d'elle que les nécessités les plus évidentes [1].

La discussion fut ajournée de nouveau. Quand elle fut reprise, le 29 janvier 1791, un nouveau rapport de Rœderer insista sur le droit indéniable de tout propriétaire de cultiver ses terres comme il l'entendait, supplia l'Assemblée de ne pas agir envers les départements alsaciens et belges dans un sens absolument contraire à celui où elle avait agi pour le reste du royaume, affirma qu'un droit sur le tabac en

1. Les passions s'enflammèrent à tel point que des brochures fort violentes contre l'Assemblée et même nettement séparatistes circulèrent en Alsace. A ces coupables excitations s'opposèrent d'ailleurs d'energiques réfutations. « Cessez MM. les marchands de tabac de la ville de Strasbourg, cessez de calomnier les Alsaciens ; ils sont tous Français, tous excellents patriotes, et leur antipathie pour les Impériaux ne s'est jamais démentie. Personne n'ignore la haine que les Impériaux ont fait entrer dans le cœur des Alsaciens et le mépris de ceux-ci pour les généraux allemands. On rappelle encore aux enfants dans les soirées d'hiver les fanfaronnades de ces gens » (Cité par Gondolff, *Le tabac sous l'ancienne monarchie*, 1914).

feuille venant de l'étranger et la prohibition du tabac fabriqué sauvegarderaient suffisamment les intérêts du fisc et soutint que les partisans du monopole se trompaient gravement quand ils prétendaient que le supprimer était priver le Trésor d'une recette facile et douce de 30 millions, car sous le nouveau régime le monopole ne pourrait rendre plus de moitié de ce qu'il rendait sous le despotisme de la fiscalité ; « jamais cette plante transplantée sur le sol de la liberté ne pourrait rendre plus de 15 millions ». En vain Mirabeau combattit avec sa vigueur ordinaire les mauvaises raisons du comité : « Je voudrais qu'on m'apprît l'intérêt qu'auront les fabricants et les détaillants à se soumettre à une taxe que tout le monde pourra si facilement éluder... Comment s'opposer à la fraude quand... toutes les maisons seront autant de frontières, quand au lieu de n'avoir à repousser qu'une très petite classe de citoyens, on aura le peuple tout entier, le cultivateur à surveiller ?... Avez-vous pu calculer exactement si les impôts prévus ou décrétés atteindraient le résultat que vous aviez cru pouvoir indiquer ? Et pourquoi donc, en présence d'un déficit très probable, ne conserveriez-vous pas un impôt qui, une fois suspendu, serait impossible à rétablir ? Quel impôt plus doux pourriez-vous préférer ? Celui-ci est libre ; il ne porte que sur une très faible partie de citoyens qui consentent à s'y soumettre ; il ne tient pas à une denrée de première nécessité ; l'enfance en est exceptée ; très peu de femmes y sont soumises ; cherchez donc d'autres impositions qui seraient aussi douces, aussi équitables ! » Des calculs qu'il produisit, il résultait qu'en 1788 le produit brut de la vente du tabac s'était élevé à 51.034.495 l. 16 s. : déduction faite de 10.354.654 l. 17 s. 1 d. de frais d'achat et de fabrication, de 7.177.837 l. 4 s. de frais de régie, le produit net s'était élevé à 33.502.003 l. 7 s. et ce produit net ne pouvait manquer de croître sensiblement, les frais de garde devant se confondre désormais avec ceux des douanes, la franchise de Lorient, de Dunkerque, de Bayonne devant cesser, et la consommation devant s'accroître par la diminution du prix qu'on pouvait réduire de 2/5es. C'était folie que de se priver de gaieté de cœur d'un revenu aussi considérable !

Cette folie, malgré tout, l'Assemblée était prête à la commettre. Le 12 février Rœderer renouvela son réquisitoire déjà connu contre le régime exclusif « arbre dont les racines avaient besoin d'être arrosées de sang », s'indigna contre ceux qui voulaient mettre au-dessus de la portée du pauvre le seul plaisir que ses modiques ressources lui permissent, fit valoir que dans trois ans les dépenses publiques seraient sensiblement diminuées par des réductions sur la dette et sur les pensions du clergé, et qu'il suffisait d'établir des droits d'importation et des licences de fabrication et de débit pouvant rapporter 8 millions. « Votre comité d'imposition, s'écria prophétiquement Cazalès, est composé en partie d'hommes qui substituant des idées abstraites à des

vérités pratiques, croient que tous les impôts doivent porter sur les terres. Vous conduisant toujours à la suppression de tous les impôts par le tableau des inconvénients qui sont attachés à la perception de chacun d'eux, il arrivera, lorsque vous devrez remplir la masse des contributions nécessaires à l'Etat, à vous mettre dans l'obligation de frapper les terres d'un impôt beaucoup plus fort ; vous regretterez alors une contribution de 30 millions établie sur le caprice et la fantaisie. » A une faible majorité, 372 voix contre 360, l'Assemblée vota le principe de la liberté à toutes personnes de cultiver, fabriquer et débiter le tabac ; et l'Etat se trouva ainsi privé d'un revenu considérable, la France d'une branche de commerce des plus importantes. Puis des décrets des 4 et 20 mars prohibèrent l'importation du tabac fabriqué, n'admirent que l'importation de tabac en feuille moyennant un droit de 25 l. par quintal (réduit à 18 l. 15 s. quand l'importation aurait lieu par bâtiments français) et seulement par 22 ports et 3 villes frontières qui furent énumérés. La brèche était ouverte : dans un but de popularité les Assemblées suivantes n'allaient pas tarder à l'agrandir ; un décret du 5 septembre 1792 réduira le droit de 25 l. à 12 l. 10 et celui de 18 l. 15 s. à 10 l.

Seuls des anciens impôts indirects le contrôle des actes, le timbre et les douanes devaient trouver grâce devant l'Assemblée.

Le contrôle des actes était fort impopulaire sous l'ancien régime à cause de l'obscurité de la législation et des *extensions* continuelles de la ferme ; mais ici la nécessité parlait tellement haut, l'on sentait si bien l'utilité d'avoir dans l'enregistrement comme un guide pour l'application difficile des contributions foncière et mobilière, qu'on s'en tint à la réforme et qu'on n'alla pas jusqu'à la suppression. Le rapport de Talleyrand au nom du comité d'imposition sur l'enregistrement fut très sévère pour les pratiques fiscales d'autrefois, pour ces droits « inventés par le génie malfaisant de la finance et perçus avec les formes les plus vexatoires de la tyrannie féodale... Il fallait toute la patience des peuples et toute l'industrie de leurs tyrans pour soutenir les produits d'une législation tarifée dans 300 articles et que 10.000 arrêts avaient vainement interprétée. » Il cita des abus criants : des acquéreurs de biens nobles payant le franc-fief comme roturiers et les actes personnels comme nobles ; des enfants obligés de renoncer à la succession paternelle payant des droits plus forts que si la succession avait été utile et qu'ils l'eussent acceptée ; le fisc, en cas d'échange, exigeant des droits des deux contractants, etc., etc. Il n'en conclut pas moins à la nécessité d'un impôt sur les actes, mais simplifié et modéré ; et les conclusions de son rapport passèrent à peu près intégralement dans la grande loi sur l'enregistrement que la Constituante vota le 5 décembre 1790.

Cette loi supprime, à dater du 1er février 1791, toutes les anciennes

perceptions, sous leurs multiples dénominations, contrôle des actes et des exploits, insinuation ecclésiastique et laïque, centième denier, etc., etc., et y substitue dans toute l'étendue du royaume (ainsi disparut, malgré leurs efforts, l'injuste privilège des notaires de Paris ainsi que celui des provinces abonnées) un droit d'enregistrement des actes des notaires et des exploits d'huissiers, des actes judiciaires, des actes sous seing privé produits en justice ou contenant mutation d'immeubles réels ou fictifs, et généralement de tous titres de propriété ou usufruit d'immeubles réels ou fictifs. Trois classes d'actes furent distinguées : 1° ceux dont les objets avaient une valeur déterminée ; ils furent astreints à des droits variant de 5 sous à 4 l. par 100 francs ; 2° ceux dont les objets n'étaient pas évalués : contrats de mariage, testaments, dispositions éventuelles ; ces actes, autrefois tarifés par classes, le furent désormais à raison du 15e du revenu des contractants calculé d'après leur cote d'habitation avec un minimum de perception de 30 sous ; ainsi la contribution mobilière, si mal assise, si longtemps en souffrance, déstinée à être si fréquemment remaniée, devenait le support fragile et insuffisant d'une taxe d'enregistrement ; 3° les actes de formalité ou de précaution, les actes préparatoires, les actes ne contenant que l'exécution, le complément ou la consommation de conventions antérieures, et généralement tous les actes ne rentrant pas dans les deux premières classes : ils furent astreints à des droits fixes de 5 sous à 12 l. Le tarif annexé à la loi était des plus modérés ; les ventes d'immeubles étaient taxées 2 fr. par 100 fr. ; les successions (immeubles réels ou fictifs, les successions purement mobilières étant exemptes) 5 s. par 100 l. en ligne directe, 1 fr entre époux, 2 fr. en ligne collatérale, 3 fr. au 3e et 4e degré, 4 fr. au delà ou entre étrangers. Il n'aurait pas été difficile, comme Clavière le demandera plus tard, de tirer de ces droits 8 ou 10 millions de plus par une légère élévation des tarifs.

La partie faible de cette loi du 5 décembre 1790 fut les sanctions. Elle frappa d'un double droit les valeurs dissimulées, mais ne pourvut l'administration de l'enregistrement d'aucun moyen efficace de contrôler et sembla oublier que sous l'ancien régime le retrait lignager et le retrait féodal avaient été une garantie de vérité dans l'énonciation des prix de vente, garantie qui n'existait plus, de telle sorte que la fraude put se donner libre carrière et se la donna en effet. « Tous les contrats de vente volontaire, dira Jollivet le 14 septembre 1792 en réclamant des lois plus coercitives, ne présentent plus aujourd'hui que fraude et simulation dans les prix. » — « Depuis que les retraits ont été abolis, dira Duchâtel aux Cinq-Cents le 6 fructidor an VI, et qu'on n'a plus à craindre rescision, il s'est introduit dans les contrats de vente une fraude infiniment nuisible au progrès des produits. Un bien se vend 1.200 l. ; la mauvaise foi n'en exprime que 6 ou 8. Tout

le monde sait avec quelle impudence les prix sont déguisés dans la plupart des contrats depuis qu'on peut le faire impunément. Des notaires mêmes en donnent le conseil aux contractants. » Et le 17 brumaire an VII : « Cet abus est porté aujourd'hui à tel point qu'on peut sans exagérer évaluer à 8 millions le tort qu'il fait au Trésor public. » La loi sur l'enregistrement pécha donc, comme les autres lois fiscales de la Constituante, par une grave méconnaissance des dispositions réelles des contribuables, beaucoup moins patriotes et beaucoup moins consciencieux qu'on ne leur faisait l'honneur de le croire. Avec un sens beaucoup plus juste, Crétet dira aux Anciens (14 thermidor an IV) qu'il était chimérique d'espérer voir la fidélité et la sincérité présider dans les actes et conseillera « d'accompagner de sévérité et de quelques formes âpres les lois fiscales d'une République : tout y est justifié par l'intérêt commun et l'emploi du produit des contributions à l'avantage général ; les gouvernements absolus, qui dissipent et consomment pour leur intérêt particulier le produit des sueurs des peuples, sont obligés de tempérer les moyens pour assurer l'exécution, mais dans les gouvernements libres le but sacré de l'utilité commune doit être atteint sans timidité ni faux ménagements. »

La fraude, toujours ingénieuse, était à l'affût pour tourner à son profit les dispositions libérales de l'Assemblée. Dans le but louable d'accoutumer les citoyens à se servir du ministère des juges de paix et de diminuer les frais de justice si écrasants sous l'ancien régime, une loi du 27 décembre 1790 abaissa à 0.25 0/0 le droit sur les expéditions des jugements et actes judiciaires. D'où un abus grave que Régnier constate dans un rapport aux Anciens du 19 messidor an V : « Il suit de là que les citoyens ont un puissant intérêt à passer devant le juge ou le bureau de paix, plutôt que devant notaire, leurs actes et conventions autres que ventes, puisqu'à l'aide de cet expédient ils trouvent le moyen de s'affranchir du droit d'enregistrement, réglé pour les constitutions de rente à 2 0/0, pour les cessions de mobilier à 1, pour les obligations à terme à 0,75 0/0. Stimulé par l'appât d'un bénéfice aussi considérable, on feint des procès prêts à naître sur les choses les plus évidentes et les moins litigieuses. Les parties comparaissent devant le juge de paix, et celui-ci leur donne acte de la déclaration par elles faite que pour prévenir les contestations sur le point de s'élever entre elles, elles reconnaissent avoir fait tel emprunt, reçu tel remboursement, passé tel marché.. On parvient ainsi à se former un titre équivalant à un acte notarié. . et le Trésor se trouve privé de la partie la plus considérable du droit. » Il aurait cependant fallu beaucoup de vigilance et beaucoup de rigueur pour obtenir de l'enregistrement les grosses sommes, 48, 50 et jusqu'à 53 millions, qu'on en attendait, sans se rendre suffisamment compte peut-être que la dépréciation des immeubles et que la rareté des transactions immobilières autres que

les ventes et reventes des domaines nationaux (lesquelles n'étaient astreintes qu'à un droit fixe de 15 sous) devaient forcément faire subir une forte diminution à cette branche des revenus publics.

L'impôt du timbre, si furieusement attaqué en 1787, était maintenant un de ceux auxquels l'opinion était le mieux préparée. La loi du 12 décembre 1790 ne fit guère que reproduire (mais sans qu'aucune allusion y ait été faite) l'édit de juin 1787 : elle astreignit au timbre toutes les minutes et expéditions d'actes soumis ou pouvant être soumis à l'enregistrement, les registres des municipalités, universités, facultés, collèges, hôpitaux, fabriques, des notaires, huissiers, greffiers, concierges des prisons, des courtiers, agents de change, les quittances de rentes payées par le Trésor (les quittances au-dessus de 1.200 fr. étaient astreintes à un timbre de 1 fr.), des droits de douane, d'octroi, de dividendes d'actions, les lettres de change, billets à ordre, lettres de voiture, quittances au-dessus de 25 l. etc. Elle créa des papiers timbrés de divers formats, variant de 4 sols à 1 l., spécifia le nombre de lignes pouvant être contenues par page de papier moyen et de grand papier, institua la faculté de faire timbrer à l'extraordinaire les papiers autres que celui de la régie. Rœderer, rapporteur de la loi du timbre, avait annoncé un produit de 27 à 30 millions : c'était bien ambitieux, le produit de l'impôt presque identique de juin 1787 n'ayant jamais été évalué à plus de 18 à 20 millions. La Rochefoucauld, dans son rapport du 19 février 1791, ne parla que de 22 millions, et ce chiffre était encore trop élevé. De même que pour l'enregistrement, les sanctions étaient insuffisantes, inefficaces. « La loi du timbre, dira Clavière à la Convention (5 octobre 1792), est à peu près sans exécution à l'égard des commerçants, des banquiers, et en général de la plupart des personnes astreintes à tenir des registres sur papier timbré : elle est de même sans exécution à l'égard des actes sous seing privé. Elle a besoin d'être revue dans ses dispositions coercitives. » Force avait été de faire une exception pour les registres municipaux destinés à l'inscription des patentables ; par cette porte bien d'autres exceptions surent se glisser. Pour les quittances, l'habitude se prit de les diviser en sommes de 25 l. et au-dessous, d'en faire, par exemple, 4 de 25 l. au lieu d'une de 100. Il ne faut pas s'étonner, après cela, que le rendement soit toujours resté fort au-dessous des prévisions.

Droits de douane. — Tout le monde était également d'accord sur la nécessité à la fois de supprimer les douanes à l'intérieur et d'en maintenir aux frontières. Le 30 octobre 1790 tous droits de traite intérieure furent supprimés à dater du 1er décembre comme « fatiguant par les modes de leur perception, autant que par leur rigueur même, non seulement les spéculations commerciales, mais encore la liberté individuelle, rendant les différentes parties de l'Etat étran-

gères les unes aux autres, resserrant la consommation et nuisant par là à la reproduction et à l'accroissement des richesses nationales ; » un tarif unique et uniforme de douanes reportées aux frontières devait être incessamment décrété. A cette date l'Assemblée avait déjà été saisie (27 août) d'un projet en ce sens, œuvre de Goudard, fabricant de soieries de Lyon, imbu d'un esprit très protectionniste, même prohibitif ; il contenait 30 prohibitions, très étendues, à l'entrée, presque autant à la sortie, et des droits très élevés, de 1 1/2 à 30 0/0, à l'importation. Boislandry attaqua très vivement ce projet, traita les prohibitions d'attentat au droit des gens, attribua ces idées aux intrigues des suppôts de la fiscalité désireux de maintenir un dernier pilier de l'édifice de la ferme générale, et fit décider qu'il serait présenté un nouveau rapport contenant des droits plus modérés. Le même Goudard fut encore chargé de ce rapport (22 janvier 1791), œuvre à la fois du comité de commerce et du comité d'imposition, et conçu dans un esprit plus libéral ; il passa à peu près complètement dans la loi du 2 mars 1791, qui fixa des droits d'entrée et de sortie (droits spécifiques) relativement modérés, maintint 21 prohibitions à l'entrée, soit dans un intérêt fiscal (cartes à jouer, poudre, tabac fabriqué ou tabac en feuille par d'autres ports ou bureaux que ceux réservés par la loi du 4 mars), soit dans un intérêt commercial ou industriel (navires, bateaux de construction étrangère, étoffes, verreries), et 26 à la sortie (bois de construction, charbon de bois, soies, etc.). Un décret du 18 mars régla les droits d'entrée sur les sucres, cafés, cacao, indigo, etc., des colonies françaises d'Amérique ; un autre, du 6 avril, tous les détails d'application de la loi. Les privilèges des ports francs furent supprimés, Marseille conservant toutefois le droit de recevoir en entrepôt. 25 à 30 millions étaient attendus des droits de douanes.

A ces différentes sources de revenus devaient s'ajouter quelques perceptions supplémentaires de peu d'importance, exceptées de la destruction générale de toutes les institutions fiscales de l'ancien régime : les postes « seule partie de l'ancienne finance qui ait paru ne devoir souffrir aucune altération » dit l'Adresse aux Français du 24 juin 1791 ; le monopole des poudres et salpêtres, la marque de l'or et de l'argent ; la loterie, maintenue avec regret, mais maintenue cependant, par la considération que sa suppression n'aurait d'autre résultat que de profiter à des établissements analogues de l'étranger.

Rendement des impôts. — L'évaluation du rendement à attendre de ces divers impôts a subi selon les temps, et malheureusement aussi selon les convenances, d'étranges vicissitudes. Les patentes, d'abord estimées 12 millions, ont été portées ensuite malgré l'échec évident de la loi à 18, à 24, à 23 en mai 1791, pour se fixer en dernier lieu à 20. Le timbre, évalué 28 millions et demi dans le rapport du 6 décembre

1790, l'est ensuite 22 en février, 20.764 000 en mars, 23 en mai, puis 20 en septembre 1791. L'enregistrement est d'abord de 41.600.000, puis de 50.246.478 (mars 1791), puis de 53 (mai 1791); les hypothèques, qu'on en distingue d'abord, sont de 3.700.000 en décembre 1790, de 5.375.000 en février 1791; puis enregistrement et hypothèques réunis sont comptés pour 55 millions dans le rapport du 29 septembre 1791. Il n'y a guère — outre la foncière et la mobilière, dont les estimations sont immuables, puisqu'elles sont impôts de répartition — que les douanes (20.700 000, 29 avec les droits d'entrée sur le tabac), les postes (12 millions), la loterie (10), les poudres, salpêtres marque d'or et d'argent (2 millions), qui apparaissent sans différences appréciables dans les divers aperçus successifs présentés à la Constituante. Contradictions inévitables, et qui sont à elles seules une preuve de la fragilité de ces espérances, de l'incertitude de ces calculs. En réalité on ne savait où on allait avec les nouvelles lois fiscales; on abandonnait tout à la fois des perceptions abusives sans doute, condamnées par la voix publique et par la raison, mais consacrées par de longues habitudes, pour tout attendre d'impositions que l'on avait voulues conformes à la justice, que l'on s'était peu préoccupé de rendre pratiques, et qui toutes présentaient, outre l'inconvénient d'être entièrement nouvelles, celui d'être effroyablement compliquées. Aventure toujours périlleuse, mais plus périlleuse que jamais lorsqu'une révolution formidable secoue si profondément un pays tout entier, alarme tous les intérêts, ébranle toutes les fortunes. Si la Constituante avait voulu être sincère avec elle-même, elle se serait avoué l'impossibilité absolue de formuler aucune prévision vraiment sérieuse sur le rendement à attendre des nouveaux impôts: ni la situation du pays, ni le caractère absolument nouveau des contributions récemment créées n'en permettaient. C'est toujours opération singulièrement grave et difficile que l'établissement, de toutes pièces, d'un nouveau régime fiscal; il est presque impossible qu'elle ne s'accompagne pas de cruelles déceptions, surtout lorsque c'est en pleine crise politique, sociale, économique, qu'elle s'accomplit.

Receveurs et payeurs. — Ces déceptions étaient d'autant plus probables que les deux idées maîtresses de la Constituante en créant ce nouveau régime étaient, d'une part, de diminuer le fardeau des contribuables, d'autre part d'adoucir le système de la perception et de le soustraire à toute ingérence des ministres, receveurs, fermiers et autres financiers, à priori suspects à ses yeux,

La Rochefoucauld, dans son grand rapport du 18 août 1790, avait annoncé « un ordre de comptabilité simple et clair, d'après lequel les recettes publiques acquittant immédiatement les dépenses ne passeront plus par ce nombre de mains qui, même supposées pures, en retiennent toujours une portion à titre de services ou émoluments, et d'après le

quel aussi toutes les caisses particulières répondront à un centre commun, pour pouvoir présenter dans tous les moments la situation des finances de la nation à la vigilance de ses représentants ». En conséquence, le décret du 14 novembre 1790 supprima à partir du 1er janvier 1791 receveurs généraux et receveurs particuliers, trésoriers généraux des pays d'Etats, et leur substitua des receveurs de district, élus pour 6 ans par les administrations de districts et rééligibles, tenus de fournir, en immeubles, un cautionnement égal au 6e des sommes à recevoir annuellement. Ce fut donc à des fonctionnaires élus et placés uniquement sous la dépendance de corps électifs que fut confié le soin de faire parvenir au Trésor le produit des contributions publiques ; d'où le double danger de laisser languir les perceptions — on sait jusqu'où fut poussé l'abus à cet égard — et de favoriser la tendance des administrations locales à détourner pour leurs propres besoins, au détriment du Trésor public, les sommes qu'elles recouvreraient. « Le numéraire que versent les impôts, disait Lebrun, rapporteur du comité des finances, dès le 5 novembre 1790, elles le regardent comme la propriété de la ville où elles résident : c'est par grâce qu'elles en laissent ou plutôt qu'elles en accordent quelques parties aux besoins des services, au paiement des troupes, à la solde des matelots. Elles y substituent des assignats et vantent leur patriotisme et leur modération. Il faut arrêter de bonne heure ces écarts du zèle et ces premières erreurs de l'administration. »

On ne voulait même pas de receveurs de département, tant était grande la crainte, en créant des fonctionnaires trop importants, de ressusciter peut-être les faiseurs de services d'autrefois et de fournir au pouvoir exécutif les moyens de se passer, pour vivre, de la représentation nationale, tant était grande aussi la persuasion que plus il y aurait d'intermédiaires, plus il y aurait de caisses, plus aussi il y aurait de fonds stagnants, au grand préjudice du Trésor. En vain le comité de constitution exprima-t-il ses répugnances à voir ainsi détruite en un point essentiel la hiérarchie déjà si fragile qu'il avait établie et représenta-t-il que des communications directes entre les districts et le pouvoir central, par dessus les départements, pourraient ébranler l'autorité de ceux-ci et faire prendre aux assemblées subordonnées des habitudes de dangereuse indépendance. En vain Heurtault de Lamerville voulut-il mettre en garde contre le danger de disséminer ainsi presque à l'infini la surveillance et l'action de l'autorité centrale. « Combien il est différent, disait-il, pour les chefs du Trésor public, d'avoir une relation interrompue avec 500 receveurs ou de n'avoir qu'à vérifier un compte net et suivi avec 82 ! Combien vous porterez plus de jour sur les opérations par ce dernier moyen ! Combien vous simplifiez réellement la marche des affaires, quoique vous les fassiez passer par une main de plus ! Qu'il est à craindre que les

receveurs de district n'accélèrent pas assez la levée des impositions, et que vous n'éprouviez relativement à ces places le même regret que par rapport aux municipalités de villages ! » Rien ne prévalut contre les défiances de l'Assemblée. Hennet a fait un tableau très sombre de cette superposition d'une foule de receveurs négligents ou incapables à des percepteurs qui ne l'étaient pas moins : « Les choix furent déplorables et tombèrent sur des intrigants sans responsabilité morale et pécuniaire. On ne peut se faire une idée des difficultés que l'on éprouva pour installer, instruire, diriger, ce régiment de receveurs sans chefs, et surtout pour faire arriver leurs fonds au Trésor ; que de circulaires à 500 exemplaires chacune partirent de Paris ; que de collections de réponses la plupart absurdes, ridicules, arrivèrent de tous les points du royaume. Cette mauvaise institution dura 4 ans : saturé d'assignats, on n'attachait aucun prix à la rentrée des impositions. » Dupont de Nemours égaya un jour l'Assemblée aux dépens des fonctionnaires improvisés auxquels on venait de confier d'aussi importantes attributions : d'après lui, et aussi d'après Amelot, directeur de la caisse de l'extraordinaire, il s'en serait trouvé de si inexpérimentés en fait de comptabilité qu'ils auraient additionné la recette et la dépense et dit 25.000 l. de recettes, 23 000 l. de dépense, total 48 000 [1]. Sans aller tout à fait aussi loin, Gaudin en dit assez dans ses Mémoires [2] pour donner aussi une triste idée de ce personnel, que ses fonctions auprès de la commission de Trésorerie lui ont permis de bien connaître : « Ce fut à moi que l'éducation de ces agents fut confiée et ce soin devint d'autant plus pénible que plus tard la nomination aux places comptables fut donnée aux autorités locales, ce qui assura des changements continuels dans les receveurs, que les factions excluaient tour à tour et dont il fallait sans cesse recommencer l'instruction... Je parvins du moins à empêcher qu'il ne s'introduisît dans cette partie un désordre qui serait devenu inextricable.. » Les commissaires de la Trésorerie constatent en 1792 « des erreurs considérables » de la part des receveurs, prouvant « qu'un grand nombre sont encore à peine formés, et trop peu familiarisés même avec les détails les plus ordinaires. [3] » Un ancien chef de bureau à la Trésorerie écrit la même année [4] « que les 4/5es d'entre eux sont infiniment au-dessous du degré de connaissance et d'aptitude qu'exige leur manutention et qu'il n'y a que les personnes à portée d'en juger sur les pièces qui puissent calculer

1. A la séance du 8 septembre 1791.

2. Mémoires, souvenirs, opinions et écrits du duc de Gaëte, 1821, t. I, p. 12.

3. Mémoires sur les principes et les avantages de l'établissement des payeurs généraux (AD XVIII c 178).

4. Burté, Des moyens de rectifier l'organisation du département des contributions publiques. AD XVIII c 275 (Ecrit présenté à la Convention en 1792).

la profondeur de l'ineptie régnant dans leur travail : au point que souvent le caissier de la Trésorerie reçoit des paquets contenant des assignats de différentes sommes, sans être ces paquets précédés ou suivis de bordereaux et même de lettres d'avis.... Malgré les instructions et les modèles il n'a pas été possible de les amener à un commencement d'ordre et de méthode... Choisissez-en, s'écriait-il, qui aient fait alliance avec les éléments de l'ordre et de la comptabilité !.. » L'insuffisance de ce personnel devint rapidement si évidente que l'Assemblée, sans vouloir tout à fait se contredire, esquissa néanmoins un retour en arrière assez caractérisé. C'était dans les derniers jours de son existence, en ce temps où, inquiète elle-même de l'état d'anarchie dans lequel elle laissait le pays, elle eût souhaité que l'occasion lui fût fournie de revenir sur quelques-uns de ses décrets. Elle n'osa pas froisser des répugnances très profondes en supprimant les receveurs de district ou en modifiant leur recrutement et leurs attributions, mais elle leur adjoignit dans les départements des payeurs généraux issus d'une autre origine et présentant plus de garanties de capacité. Lecouteulx Canteleu, au nom du comité des finances, représenta (24 sept. 1791) que la fonction de payer devait être séparée de celle de recevoir : « On trouverait difficilement des hommes en état de suivre à la fois les détails des deux opérations. Quand bien même ce moyen serait préférable il ne faudrait l'employer qu'après avoir mis dans la recette et dans la dépense un ordre dont l'habitude pourrait seule rendre praticable leur réunion dans une même main. D'ailleurs les receveurs élus par les districts.. semblent appartenir particulièrement à ces districts et il paraît naturel qu'au contraire ceux qui payent dans chaque division de l'Etat quelque portion de la dépense générale appartiennent non au territoire sur lequel ils payent, mais à la nation entière, au nom de laquelle ces dépenses sont ordonnées... Enfin, c'est seulement en séparant la recette et la dépense que l'on peut, surtout dans les commencements, éviter la confusion des fonds reçus et employés pour la nation et des fonds reçus et employés pour le département. » Raisons qui étaient alléguées surtout parce qu'on n'osait pas articuler la vraie, à savoir l'incapacité profonde et l'indiscipline fréquente des receveurs élus. Elles amenèrent l'Assemblée à voter un décret (24 sept.) établissant dans chaque département un payeur général, nommé par les commissaires de la Trésorerie nationale, fournissant un cautionnement en immeubles ou en effets publics, chargé d'acquitter toutes les dépenses à la décharge de la Trésorerie nationale, et seulement en vertu d'une autorisation de celle-ci. Il est curieux de voir quelles colères suscita cette rupture tardive avec les pratiques ordinaires de l'Assemblée : « L'Assemblée Constituante, disait Rougier de la Bergerie le 9 avril 1792, dans ses temps de force et d'énergie, avait renversé tous ces établissements de trésoriers parti-

culiers, dont le sort constant était ou de faire banqueroute ou d'accroître rapidement des fortunes immenses.... Mais au déclin de sa session elle oublia, ou plutôt on lui fit oublier les fonctionnaires publics du peuple, et elle décréta sans discussion l'établissement de 87 agents généraux avec des appointements pouvant aller jusqu'à 10.000 l.[1]... et de toutes parts on vit affluer des candidats. Le choix de la plupart présente des réflexions égales et pires que celles qui ont été faites sur les commissaires de la comptabilité... L'Assemblée aurait dû plutôt s'occuper d'améliorer et de perfectionner le traitement et le régime des receveurs de district que de créer 87 places dispendieuses aux ordres du pouvoir exécutif.... Ce régime mécontente et moleste les receveurs de district pour satisfaire et enrichir des agents du pouvoir exécutif... Arrêtons ce filtre meurtrier de nos finances et des bonnes mœurs... Veut-on ressusciter ces anciennes caisses des Serilly, des Saint-James, ces caisses intermédiaires entre les parties prenantes et la caisse nationale, les gouffres où se précipitaient par millions les épargnes et les sueurs du peuple ?.... » Cette indignation était en vérité peu fondée : il faltait des payeurs nommés parce qu'on ne pouvait pas compter sur les receveurs élus, et les commissaires de la Trésorerie le prouvaient par des arguments irréfutables[2]. « On pourrait citer des exemples de payeurs qui, dans les premiers moments, se permettaient arbitrairement des dispositions contraires aux vues du comité, principalement à l'égard de l'emploi du numéraire, et que la menace d'une destitution a seule fait rentrer dans la règle. Il en est même déjà quelques-uns qui, résistant à tous les avis et à toutes les menaces, ont rendu cette rigueur nécessaire. De semblables faits n'ont que trop démontré au comité de la Trésorerie que, n'ayant aucune action directe contre les receveurs, si on lui enlevait la ressource des payeurs, il lui deviendrait impossible de rendre aucun service dans un moment où toutes les mesures sont urgentes et exigent une rapidité d'exécution qu'on ne peut attendre que de la subordination et de la dépendance des agents... Dira-t-on que les fonctionnaires élus par le peuple méritent une plus grande confiance, qu'il convient d'étendre le plus qu'il se pourra leur action et leur compétence ? Mais les bornes de la possibilité sont les limites de ce principe... et il est démontré que cette cumulation de fonctions serait impraticable... Le travail qu'entraînent tant d'opérations (de recettes diverses) est déjà au-dessus des forces des receveurs de district... Les erreurs considérables qu'on les voit commettre et renouveler tous les mois montrent qu'un grand nombre sont encore à peine formés et trop peu familiarisés,

1. 87, bien qu'il n'y eût que 83 départements, parce que la Moselle et le Nord en eurent 2, et qu'il y en eut aussi de spéciaux pour la marine, à Brest, Rochefort, Toulon.
2. AD XVIII c 178.

même avec leurs détails les plus ordinaires.... Que serait-ce donc si on les surchargait encore du paiement des frais du culte, des pensions des ecclésiastiques, des dépenses de la guerre, de la marine, des ponts et chaussées, etc., etc. !.. Le désordre de ce grand nombre de comptabilités partielles amènerait bientôt le chaos dans la comptabilité générale.. » Argument plus puissant encore, en ce temps où l'assignat causait tant de chances d'erreurs et fournissait tant de moyens d'agiotage : « Aujourd hui que les paiements se composent de plusieurs sortes de monnaie. ., on est obligé de régler les proportions pour lesquelles ces diverses sortes de monnaie doivent entrer dans chaque nature de paiement... Comment les commissaires de la Trésorerie pourront-ils garantir les services et l'observation des règles si l'exécution de leurs ordres n'est point assurée, et peut-elle l'être lorsque les agents à qui ils les transmettent ne leur sont point subordonnés ? »

Recouvrement des contributions indirectes. — A ces receveurs de district si fort sujets à caution on avait cependant confié les attributions les plus considérables. Au recouvrement des contributions directes ils joignirent celui des contributions indirectes, les anciennes fermes et régies étant, d'un commun accord, supprimées (20 et 31 mars 1791) « De la sorte, disait Rœderer (23 avril 1791), les ministres ne seront pas maîtres de changer le cours des deniers publics, de les détourner du Trésor de l'Etat pour les verser dans le trésor du prince, ni de les intercepter pour eux-mêmes. Les chefs des compagnies ne pourront déguiser les produits pour augmenter leurs profits ; ils n'auront plus à offrir aux vues du gouvernement un crédit fondé sur le nantissement des deniers de l'Etat, et qu'ils survendent néanmoins à l'Etat... Non seulement vous n'avez plus à craindre que les contributions publiques ne soient employées au détriment de la constitution, mais, de plus, le Corps législatif tiendra entièrement dans ses mains le régulateur du pouvoir exécutif : au moindre danger d'usurpation de sa part, un décret suspendra le versement des fonds des caisses de district dans la Trésorerie. » Mais les receveurs de district seraient-ils à la hauteur de cette tâche ? « Pour qu'un percepteur remplisse parfaitement ses fonctions, disait Regnauld de Saint-Jean d'Angely (9 mai), il ne suffit pas qu'il remette fidèlement tout ce qu'il reçoit, il faut encore qu'il perçoive rigoureusement tout ce qui est dû. Or, c'est ce dont le préposé à la caisse de district ne peut être juge relativement aux impositions indirectes. Ces receveurs de district qui ne sont encore au courant de rien, qui ne peuvent tenir ni leur comptabilité avec le Trésor public pour l impôt direct, ni leur comptabilité avec la caisse de l'extraordinaire pour les biens nationaux, seront tous aussi inhabiles, aussi novices. quand il s'agira du versement des impôts indirects... Ils seront forcés de se borner à recevoir ce qu'on

leur remettra. Nulle inspection, nulle surveillance de leur part. Jamais ils ne pourront forcer en recette un comptable arriéré ou inexact... Ils seront étrangers à la chose, et sans les premières notions mêmes de la comptabilité de chaque partie... » Ces inconvénients trop réels ne balançaient pas, aux yeux de l'Assemblée, les dangers qu'elle redoutait de compagnies puissantes, ayant un maniement de fonds considérable, disposant de 18.000 places, jouissant d'un très grand crédit, crédit qui, disait Rœderer, « dans un moment de besoin que l'on aurait fait naître, pourrait doubler, entre des mains suspectes, le produit des mêmes contributions... Et à quoi aurait servi que vous nommassiez des représentants du peuple pour veiller sur le réservoir des contributions publiques qu'on appelle la Trésorerie nationale, si l'on peut intercepter une partie des deniers dans les canaux qui conduisent les fonds du peuple dans la caisse de la trésorerie ? » Concentrer tous les fonds dans les caisses des receveurs de district était à ses yeux le seul moyen d'empêcher l'agiotage tant reproché aux anciennes compagnies de finance, et de mettre les fonds publics à l'abri des entreprises ministérielles.

Force était bien, cependant, de laisser vivre encore quelques-unes de ces compagnies suspectées, mais nécessaires : Rœderer était le premier à reconnaître que si les opérations d'encaissement et de transmission devaient être confiées aux receveurs de district, celles de perception ne pouvaient aucunement appartenir à des corps administratifs, élus et temporaires, dépourvus des connaissances indispensables, risquant d'apporter dans une semblable tâche un zèle et une fermeté très inégaux, en sorte qu'il y aurait eu des départements où cette perception aurait été plus relâchée que dans d'autres. Les douanes, l'enregistrement et le timbre réclamaient, de toute évidence, des personnels spéciaux. Le système de l'affermage était, d'un commun accord, absolument proscrit : celui de la régie intéressée, qui ne faisait pas de l'impôt la chose de quelques individus, qui rendait improbables les trop graves vexations, qui ne favorisait pas ces fortunes subites et démesurées tant de fois reprochées à la ferme, qui, d'autre part, offrait à l'exact accomplissement du devoir la perspective de quelque supplément de bénéfices, était celui qui s'imposait. Rœderer proposa, comme le meilleur moyen de prévenir des abus toujours à craindre, des régisseurs généraux nommés par le roi parmi les employés de grade immédiatement inférieur, ayant au moins 5 ans d'exercice : les employés du grade immédiatement inférieur à celui de régisseurs seraient nommés par le ministre sur une liste triple, dressée par les régisseurs généraux : les autres employés le seraient par la régie. Il en fut ainsi décidé, et les décrets des 23 avril, 9 et 18 mai, fixèrent sur ces bases tous les détails d'organisation des deux régies intéressées des douanes, et de l'enregistrement et du

timbre, traitements, cautionnements, remises, avancement, etc. A ce propos, l'ancien personnel surabondant de la gabelle, des traites, des aides, des octrois, des devoirs de Bretagne, de l'équivalent du Languedoc, des vingtièmes, etc., 80.000 hommes selon l'estimation de Rœderer, ne pouvant évidemment trouver place dans les 18.000 postes environ reconnus nécessaires pour les perceptions conservées, la Constituante, avec ce sentiment d'équité qui s'alliait généralement chez elle à des préventions et à des défiances un peu excessives, s'efforça d'être juste pour des hommes qui allaient se trouver maintenant sans aucun moyen d'existence, et cela, au milieu de populations qui les haïssaient : une loi du 31 juillet 1791 leur alloua des pensions ou des secours variant selon leur temps de service et les traitements ou gratifications dont ils avaient joui : pour 20 ans de service, des pensions de 150 à 2.000 l. ; pour 10 à 20 ans, des pensions de 60 à 800 l. ; pour moins de 10 ans de service, des secours une fois payés de 100 à 1.200 l. Le total ne laissait pas de faire une somme importante que le rapporteur évalua à 4.465.000 pour les pensions, et à 4.580.000 pour les secours une fois donnés. La même loi prévoyait l'octroi d'indemnités pouvant aller jusqu'à 3 ans de traitements pour les agents victimes de dégâts et de violences depuis le 12 juillet 1789.

Organisation de la Trésorerie. — Restait à régler l'organisation du Trésor où devaient être versés par les receveurs de district les fonds provenant de ces divers impôts directs et indirects, si soigneusement éloignés dans cette première partie de leur route des mains des agents du pouvoir exécutif, et qu'on n'entendait pas, évidemment, laisser à la discrétion de celui-ci au point d'arrivée. « Les contributions, avait dit Lebrun, seraient payées avec regret, seraient mal payées peut-être si on pouvait craindre qu'elles allassent se perdre dans une caisse mal gardée. Et on le craindrait, si elles étaient confiées à la seule responsabilité des agents du pouvoir exécutif. » Il voulait pour le Trésor public, où seraient versées toutes les recettes, acquittées toutes les dépenses — car il tenait à mettre en garde contre le mauvais système d'affecter des revenus spéciaux à certaines dépenses, et rappelait que le régime de la spécialité avait toujours été une cause de gaspillage et de déprédations — un ordonnateur unique, nommé par le roi, se concertant avec les ministres, réglant la distribution des fonds suivant les mesures déterminées par le pouvoir législatif, dirigeant tous les mouvements du Trésor : « Vous n'avez pas voulu, disait-il, que le roi fût étranger à l'administration. Les représentants de la nation ne doivent point être des administrateurs : c'est à eux de prescrire les règles et les formes, rien de plus. Entre la caisse qui doit recevoir les revenus en masse et les payeurs chargés d'acquitter les diverses parties de la dépense, ces payeurs qui

doivent être soumis à l'action du pouvoir exécutif, doit régner un accord constant, une parfaite correspondance... Cette correspondance serait vaine si le directeur général n'avait pas une sorte de puissance sur les recettes particulières... si les directoires pouvaient protéger contre le Trésor public non pas sans doute l'infidélité, mais peut-être la négligence des receveurs particuliers. » Mais d'autres idées, plus en harmonie avec la défiance systématique pour l'exécutif qui dominait dans l'Assemblée, ne tardèrent pas à s'exprimer ; Rœderer soutint le 20 décembre 1790 que les principes seraient violés si on laissait au pouvoir exécutif la disposition des fonds publics, et, par là, un puissant moyen d'action ; qu'il pourrait y avoir entre ses mains, du chef des contributions indirectes, dont le produit ne peut être connu d'avance, un excédent (singulière illusion !) dont il lui serait facile d'abuser ; qu'il pourrait aussi (illusion non moins singulière !) y avoir de sa part relâchement voulu dans la perception, amoindrissement de produit sourdement préparé à dessein de rendre l'usage du crédit nécessaire, de légitimer des emprunts au moins passagers, de se créer ainsi des ressources illimitées et de mettre à sa disposition, de lier à ses vues « cette foule de gens de finance qui vivant de la substance du peuple sous les gouvernements déprédateurs sont autant d'apôtres du pouvoir arbitraire ». La finance devait être considérée comme le régulateur du pouvoir exécutif ; il serait contradictoire de laisser désigner ce régulateur par celui dont il devait diriger les mouvements. Il recommandait donc de confier l'administration du Trésor à un directoire élu par chaque législature hors de son sein, ayant sous son action immédiate la trésorerie nationale, les administrations départementales en ce qui concernait les contributions directes, les régies générales des contributions indirectes. « Non seulement, ajoutait-il avec un robuste optimisme que l'événement devait peu justifier, ce système offrirait à la liberté publique une puissante garantie, mais encore il servirait à dissiper les inquiétudes du peuple sur l'emploi des deniers publics, inquiétudes qui augmentent pour lui la peine de payer ses contributions ; il servirait à assurer la sécurité du grand nombre de citoyens qui vivent de salaires ou de rentes payés par le Trésor de l'Etat. Il n'existerait plus une dette nationale dont le paiement pût être désormais différé, plus un service public dont le salaire pût être suspendu. Le crédit, dont tout favorise d'ailleurs la renaissance, serait affermi pour jamais, et nous offrirait les plus importantes ressources, soit pour augmenter notre prospérité, soit pour repousser des malheurs inattendus. » Tant les hommes de 1789 étaient profondément imbus de la persuasion qu'il suffisait de mettre l'élection partout pour bannir de partout les abus, le désordre, le déficit !

La discussion, ajournée, s'ouvrit le 8 mars sur un nouveau rapport

de Lebrun insistant pour qu'au roi fût laissée la nomination de l'ordonnateur devant diriger le versement des caisses particulières dans la caisse nationale et la distribution des fonds de la caisse nationale dans les canaux subordonnés, et faisant valoir que tout ordonnateur étant fatalement destiné à être soupçonné, à être accusé, mieux valait que ces soupçons, que ces accusations, ne pesassent point sur un homme tenant ses pouvoirs de la représentation nationale. Cet argument toucha vivement l'Assemblée : elle pensa avec d'André que des administrateurs élus seraient plus difficiles à destituer, à poursuivre, tandis qu'une nomination par l'exécutif laisserait aux législateurs leur surveillance entière et immédiate ; elle considéra avec Dupont de Nemours que c'était précisément s'il émanait du pouvoir législatif que l'ordonnateur suprême aurait le plus de facilité pour abuser. En conséquence, elle se décida pour la nomination par le roi : mais elle refusa toutefois à Lebrun l'administrateur unique que celui-ci réclamait ; elle préféra le plan de Montesquiou, une administration collective d'hommes se surveillant continuellement les uns les autres et collectivement responsables. Et le décret du 10 mars 1791, après avoir spécifié que l'administration du Trésor public « n'appartenait à aucun département du ministère », décida qu'il y aurait un comité de trésorerie de 6 membres, nommés par le roi, et chargés : le 1er de la recette, le 2e des dépenses du culte et de la liste civile, le 3e de la dette publique et des pensions, le 4e de la guerre, le 5e de la marine, le 6e de la comptabilité ; un peu selon le modèle de l'ordonnance du 15 mars 1788, à la sagesse de laquelle le comité des finances avait rendu hommage. Le comité de trésorerie devait examiner les demandes de fonds des ministres, sans avoir jamais le droit de les refuser tant qu'elles seraient circonscrites dans les limites fixées par les décrets de l'Assemblée, ni de les accorder lorsqu'elles les excéderaient. Tous les quinze jours devait être présenté au Corps législatif et au roi le compte général de recette et de dépense : tous les mois ce compte devait être publié.

Un dernier point restait à régler : l'organisation de la comptabilité publique. Qu'à l'Assemblée, qui votait les fonds et en réglait l'emploi, dût appartenir le droit de vérifier si cet emploi avait été fait conformément à ses volontés, la chose était évidente : mais s'agissait-il pour elle d'entrer dans le long et laborieux examen d'une énorme quantité de pièces de comptabilité, de trancher les contestations pouvant survenir à ce propos, ou devait-elle confier à des corps spéciaux ce travail qui réclamait évidemment des spécialistes ? Les difficultés du premier parti étaient telles que de bonne heure (rapport de de Batz, 25 mai 1791) fut proposée une Cour de comptabilité élue par ceux des départements qui ne seraient pas en tour d'élire au tribunal de cassation : et, en dépit des objections que suscita immédiatement cette résurrection possible d'une cour souveraine, Cochard proposa le

7 septembre, au nom du comité de législation, un comité de 15 membres divisé en 5 sections, nommés par le pouvoir exécutif et destituables par le pouvoir législatif, pour l'examen des comptes : pour la juridiction, création d'un tribunal spécial et unique. « L'érection d'un tribunal unique est nécessaire, soit pour entretenir cet accord si désirable entre toutes les parties du corps politique que vous avez si parfaitement organisé, soit pour accélérer davantage la liquidation des comptes arriérés et à venir, parce que, sans cette concordance et cette unité précieuse, il serait impossible de conserver l'harmonie qui doit régner dans toutes les parties qui constituent l'ensemble du gouvernement monarchique... » Ces raisons étaient puissantes ; mais ce tribunal unique que Cochard voulait ainsi constituer fortement, et placer à la tête de toute la hiérarchie financière, comme le tribunal de cassation était à la tête de tout l'ordrejudiciaire, offrait aux yeux de la majorité des constituants un grave danger : il ressemblait trop aux cours souveraines d'autrefois, et on craignait ses empiètements ; on craignait notamment que dans certains cas il pût servir à un souverain ou à des ministres d'instrument pour établir des impôts, émettre des emprunts, non votés par le Corps législatif. Camus, au nom de la minorité du comité, exprima des objections qui, dans l'état d'esprit où était la Constituante, étaient d'un grand poids : on avait anéanti tous les tribunaux d'exception, était-ce le cas d'en rétablir un pour la comptabilité ? Il était de principe que nul ne pût être distrait du ressort judiciaire de son arrondissement : fallait-il violer ce principe pour les comptables ? Créer à côté du Corps législatif un tribunal chargé de l'exécution des lois, un tribunal chargé de la comptabilité, nommé de la même manière que les membres de la législature, n'était-ce pas faire comme une représentation secondaire qui contredirait le principe de l'unité nécessaire de la représentation nationale ? « Comment était-on parvenu jadis à éloigner les Etats généraux ? En mettant près d'eux une Chambre des comptes pour revoir les comptes, et un Parlement pour veiller à l'exécution de la loi. » En vain Malouet représenta que les tribunaux de district auxquels on voulait confier la connaissance des litiges de la comptabilité n'auraient ni l'expérience, ni la force nécessaires, qu'il fallait un tribunal suprême, et qu'il le fallait composé non pas de juges élus par le peuple, mais d'hommes exercés dans ce genre de travail, doués de ce genre de connaissances. Mais on était mal venu à plaider la cause des compétences, plus mal venu encore à réclamer des institutions offrant avec les grands corps de l'ancien régime la plus légère ressemblance : l'Assemblée ne croyait jamais ni le pouvoir exécutif, ni les compagnies judiciaires d'autrefois suffisamment abattus. La presque unanimité de ses membres repoussa (8 septembre) le projet de Cochard, et le décret du 17 septembre organisa sur les bases suivantes la comptabilité publique : les receveurs

de district, et tous trésoriers et payeurs particuliers, compteront aux commissaires de la Trésorerie nationale et au trésorier de la caisse de l'extraordinaire : les contestations seront portées, à la requête de ceux-ci, par devant les tribunaux de district du domicile des comptables : il sera institué un bureau de comptabilité de 15 membres, nommés par le roi, divisé en 5 sections, par devant lequel compteront le caissier principal et les payeurs généraux de la Trésorerie nationale, le trésorier de l'extraordinaire, les administrateurs des domaines, des douanes, de la régie, des droits d'enregistrement et de timbre : lesdits comptes, après examen du bureau de comptabilité, seront vus et apurés définitivement par l'Assemblée nationale. Organisation à la fois compliquée et insuffisante, dont seuls les bouleversements révolutionnaires, ayant réduit à peu près à néant toute comptabilité publique, empêchèrent quelque temps d'apercevoir les graves défauts. Dès le 2 pluviôse an III, il fallut réorganiser et augmenter les attributions du bureau de comptabilité, et l'investir du droit de juger lui-même, définitivement, les comptes des comptables. L'ordre ne sera tout à fait rétabli dans cette partie qu'avec l'institution de la Cour des comptes, écartée à tort par la Constituante.

Fragilité de l'œuvre fiscale de la Constituante ; *insuffisance des revenus publics.* — Tel fut, mêlé de bien et de mal, inspiré par les idées les plus généreuses et les plus élevées, dominé par le sincère désir de respecter la liberté et la sécurité des contribuables et de réaliser la justice fiscale, gâté d'autre part par beaucoup d'inexpérience pratique, par de graves illusions, portant la trace tout à la fois de certaines suspicions exagérées et de certaines confiances naïves, le système financier élaboré par la Constituante. Quand elle fut arrivée presque au terme de sa tâche, à la veille de passer la main à ses successeurs, elle ne résista pas à la tentation d'entonner un chant de triomphe, et c'est en termes dithyrambiques qu'elle célébra elle-même la partie la plus délicate de son ouvrage, la nouvelle organisation des impôts, dans sa fameuse adresse aux Français du 24 juin 1791 sur le paiement des contributions : en termes d'autant plus dithyrambiques que les défectuosités déjà sensibles du nouvel édifice, et que les critiques acerbes qui ne lui étaient pas épargnées [1], rendaient nécessaire un panégyrique un peu grandiloquent pour réchauffer l'enthousiasme déjà fort refroidi : «...Vous êtes soulagés de la dîme en entier, de la milice en entier, de 80 millions sur les 113 qu'il fallait acquitter pour les frais de perception et de régie des anciennes impositions, de tous les procès dispendieux qu'occasionnait leur perception compliquée, de tout le temps perdu, de toutes les vexations qu'entraînaient leurs

1. L'opinion des corps administratifs, aux prises avec les difficultés multiples que rencontrait l'exécution des nouvelles lois fiscales, était évidemment peu favorable.

formes inquisitoriales... Le Trésor national vous demande 183 millions de moins que vous ne payiez il y a trois ans au Trésor royal ou aux particuliers qui partageaient avec lui les contributions du peuple...La perfection de la répartition rejette sur les citoyens ci-devant privilégiés 36 millions qu'ils n'acquittaient point autrefois, et qui tournent au soulagement de ceux des anciens contribuables qui n'étaient pas privilégiés... Les impôts étaient arbitraires, excessifs et insuffisants, leurs formes tyranniques révoltaient les âmes libres, leurs frais étaient énormes, et leurs vexations également odieuses et ruineuses. Les nouvelles contributions, modérées au delà de vos espérances, suffiront. Leurs règles sont simples. Vous y voyez à chaque article un profond sentiment d'équité, d'égalité, d'amour pour la liberté de tous et de chacun. Aux exactions du despotisme succèdent les conventions amiables d'une société véritablement fraternelle. L'Assemblée nationale n'est point inquiète du zèle avec lequel vous soutiendrez par vos contributions comme par votre valeur l'existence de l'Etat et la dignité du nom français. Elle compte que ceux d'entre vous qui pourraient avoir laissé arriérer le paiement de leurs impositions feront les plus grands efforts pour s'acquitter ; et elle ne sera point surprise que la plupart d'entre vous fassent pour la patrie encore plus qu'il ne vous sera prescrit. L'Assemblée nationale connaît vos sentiments, parce qu'ils sont les siens, parce que vos représentants sont vos frères... et que le noble amour du bien public qui élève vos âmes brûle également dans leurs cœurs. »

Il y avait, hélas, bien des ombres à apporter à ce tableau enchanteur.

Et tout d'abord la preuve était faite, et de plus en plus faite, de l'insurmontable répugnance des populations à apporter leur contingent aux contributions nouvelles. Elles s'inquiétaient peu de savoir si elles étaient plus modérées, moins vexatoires que les anciennes : le fisc restait toujours détesté parce qu'il était le fisc, et la cessation des rigueurs d'autrefois n'avait d'autre résultat que de faciliter aux contribuables une abstention générale dont tous les rapports, tous les documents, continuaient à porter l'irrécusable trace. A la résistance et à l'inertie universelle s'ajoutait, pour tarir les revenus publics, la stagnation des affaires. « Tout, dit Lebrun dans un rapport du 14 janvier 1791, se porte sur les biens nationaux, et vos décrets n'en ont soumis l'acquisition qu'à de modiques droits. Les autres transactions entre les citoyens languissent ; les procédures sont encore suspendues entre la chute des anciens tribunaux et la formation complète des nouveaux tribunaux que vous avez créés... La Révolution fera longtemps encore sentir ses ondulations ; les esprits frappés d'une espèce de stupeur n'oseront d'abord se livrer aux grandes entreprises, ni s'abandonner à leurs spéculations. Mon devoir est de vous défendre des illusions, et de vous raidir d'avance contre toutes les difficultés qui vous attendent

encore dans votre longue et périlleuse carrière. » Le 13 mai, Camus s'étonne que les rôles ne se fassent pas, que les impositions ne rentrent pas ; Martineau constate qu'il y a des communautés qui n'ont rien payé depuis 3 ou 4 ans et qui ne veulent rien payer : Dauchy, qu'il y a pour plus de 200 millions de rôles non acquittés. Le 22, Camus insiste : le Trésor ne reçoit pas plus de 5 millions 1/2 par mois et en dépense 40 ; d'Allarde affirme qu'il y a 130 millions d'arriéré sur les impositions de 1789 et 1790 ; Dauchy, qu'un tiers des rôles 1790 est encore en souffrance, qu'aucun n'est en recouvrement dans la ci-devant Bourgogne ; d'Ailly, que dans la première quinzaine le Trésor, qui devrait recevoir 48 millions par mois, n'en a reçu que 2. Un décret du 20 mai ordonne aux directoires de districts de viser les contraintes présentées par les receveurs particuliers dans le délai de 3 jours, aux municipalités de donner aide et assistance aux porteurs de contraintes, menace les officiers municipaux qui s'y refuseraient de responsabilités solidaires, interdit paiement des traitements aux fonctionnaires publics sans justification du paiement de la patriotique et des impositions 1789 et 1790. Les appels des administrations, des sociétés des Amis de la Constitution, se font de plus en plus pressants ; les Jacobins de Paris recommandent à leurs affiliés de province d'exclure ceux de leurs membres qui n'auraient pas, en payant leurs contributions, prouvé leur obéissance à la loi [1]. Mais ces appels ne sont toujours pas entendus. Le décret du 28 juin, stipulant que dans les communautés dont les matrices de rôles n'auraient pas été déposées au secrétariat du district avant le 15 juillet les contribuables paieraient, avant le 30 septembre, un acompte égal à la moitié de leurs impositions 1790, ne produit pas, comme on l'a vu, un meilleur effet [2]. Tarbé, ministre des contributions publiques, fera connaître dans son rapport du 19 septembre 1791 qu'en août le Trésor n'a reçu que 13.096.000 l., 30 millions et demi de moins que les prévisions ; sur la foncière et la mobilière 1791, il n'a encore été recouvré que 142.257 ; plus de 43 millions et demi restent à recouvrer sur les impositions ordinaires de 1790 : l'enregistrement et le timbre, évalués 75 millions par an, n'en ont donné que 22 pour le premier semestre 1791, que 1.029.442 pour août ; les douanes, évaluées 29 millions, 8.182.000 seulement. « Les bords de la Nive et de l'Adour présentent le spectacle incivique d'une contrebande effrénée ; les versements en fraude se font à force ouverte sur quelques points des côtes de la Méditerranée, et l'on n'est point encore parvenu à consolider les nouveaux établissements dans le département des Pyrénées-Orientales, depuis le moment où les préposés chargés de les former ont été, en plein jour et sur le pont de Perpignan, indignement assas-

1. Proclamation du 9 juillet 1791 (Aulard, *Jacobins*, II, 404).
2. Cf. p. 190, 215.

sinés [1]. » Impositions directes, indirectes, anciennes, nouvelles, définitives, provisoires, sont toutes atteintes du même mal. A chaque révélation nouvelle, tandis qu'une nouvelle saignée est faite à la caisse de l'extraordinaire, une nouvelle proclamation est adressée au patriotisme des contribuables : mais l'éloquence officielle se dépense en pure perte.

Comparaison des charges anciennes et des contributions nouvelles. — Il est un autre point sur lequel elle n'est pas moins en défaut. L'assertion chère entre toutes à la Constituante était que la France allait se trouver sous le nouveau régime sensiblement moins imposée que sous l'ancien. Nulle affirmation qui n'ait été plus complaisamment proclamée, répétée, commentée, sous mainte forme différente et avec des chiffres différents, mais toujours avec la même conclusion, dans les rapports du comité des finances, dans la presse. L'adresse aux Français sur le paiement des impositions ne manque pas d'insister sur ce point capital et présente avec habileté des chiffres à l'appui :

Anciennes impositions ou perceptions :

Impositions réelles, personnelles, ou mixtes, ou leurs équivalentes dans les pays d'Etats	223.609.282
Dîmes ecclésiastiques et inféodées	133.000.000
Milice	6.500.000
Impôts affermés ou régis par la ferme générale	174.202.000
Caisse du commerce	705.000
Droits sur les soies au profit de la ville de Lyon	750.000
Impôts perçus par la régie générale	59.601.000
Droits des quatre membres de Flandre	1.000.000
Frais des impôts et billot de Bretagne (compris dans le 1er article pour leur produit net)	855.000
Droits d'aides au profit de la maison d'Orléans	1.782.000
Ferme de Sceaux et Poissy	900.000
Droits régis par l'administration des domaines	46.300.000
Postes et messageries	17.310.000
Régie des poudres et salpêtres	950.000
Monnaies et affinages	754.000
Revenus casuels et marc d'or	5.665.000
Loterie	16.200.000
Divers	1.180.000
	691.363.282

1. Ce drame eut lieu le 22 février 1791 (Vidal, *La Révolution dans les Pyrénées-Orientales*, I, 179 et suiv.). Une autre sédition notable se produisit trois mois après à La Roque dans le Valspir.

Sur quoi les frais de régie et de perception, dont le détail était donné dans un autre tableau, auraient prélevé 113.798.288.

Le coût de la contrebande, des procès, des dégâts du gibier, des épices des juges, de la mendicité des moines, du casuel des curés, etc., était estimé 78 millions : en tout, donc, 769.363.282 de fardeau pour le pays.

Contributions et perceptions nouvelles :

Imposition foncière en principal	240.000.000
— mobilière en principal.	60.000.000
Sols pour livre pour dépenses départementales . .	60.000.000
— pour décharges et modérations .	18.000.000
Frais de perception, à la charge des communautés.	8.000.000
Droits d'enregistrement	53.000.000
Droits de timbre	23.000.000
— d'hypothèque	500.000
— de patentes	23.000.000
Douanes nationales.	29.370.000
Postes et messageries.	16.000.000
Poudres, salpêtres, monnaies, marque d'or et d'argent, affinages	1.415.000
Contribution patriotique, pendant 2 ans	35.000.000
Loterie.	13.316.390
	586.901.390 [1].

Déduction faite de la patriotique et de la loterie, considérées comme passagères, il restait 538.508.500 de perceptions durables ; et il était à remarquer que les frais de perception de ces 586 millions n'étaient que de 32.881.890, 1/17ᵉ environ, tandis qu'ils étaient de 1/6ᵉ pour les impositions d'autrefois. Par rapport aux sommes payées sous l'ancien régime, le soulagement était de 104.461.892 ; ou mieux, en tenant compte des 78 millions que les abus désormais proscrits coûtaient avant la Révolution, il était de 182.461.892. En tenant compte enfin des 36.132.851 qu'allaient payer maintenant les ci-devant privilégiés et de 6 millions et demi d'augmentation du fonds pour décharges et modérations, le soulagement se montait à 225.094.743 [2]. Et le comité terminait ce consolant tableau par la prévision de plus-values de recettes et de diminutions de charges à partir de 1792.

1. Ce tableau s'appliquait à l'avenir, et c'est pour cette raison, sans doute, qu'il passait sous silence les 51 millions et demi que devaient coûter pendant un an — si on les percevait ! — les impôts de remplacement de la gabelle, des droits sur les cuirs, les huiles, l'amidon, etc. Mais il est curieux de constater que ces droits n'ont presque figuré sur aucune statistique tant leur perception était évidemment impossible.

2. Le rapport du 6 décembre 1790 le portait à 215 millions, celui du 27 mai 1791 à 250.

Il était malheureusement loin d'être convaincant. Il enflait de façon assez arbitraire les impositions de l'ancien régime ; il omettait de distraire du chiffre des perceptions la valeur marchande du sel et du tabac fournis par la ferme, celle des poudres et salpêtres ; rien n'était plus contestable que cette assimilation à des impôts pécuniaires de la milice et de la dîme, qui étaient sans doute des charges très lourdes, très impopulaires, mais non pas des charges directement appréciables en argent, qui produisaient sur le redevable un tout autre effet moral que l'exigence impérative, immédiate, d'une somme d'argent ; la dîme diminuait si la récolte diminuait, disparaissait si celle-ci disparaissait, alors que dans une mauvaise année une redevance en argent ne devient que plus pesante. Or des chiffres mêmes alignés par le comité il résultait que défalcation faite de ces 139 millions et demi le soulagement tant vanté s'atténuait singulièrement. Défalcation faite en outre des 78 millions de frais, de vexations et d'ennuis que le comité comptait plus arbitrairement encore, il se trouvait que le coût de l'ancien régime et celui du nouveau étaient à peu près égaux, et qu'il fallait dire adieu à ce soulagement tant célébré. Or il était évidemment nécessaire de faire cette défalcation. Il eût même été bon de la faire plus grande encore et de déduire tout ce que le fisc prenait sous l'ancien régime en laissant ignorer qu'il le prenait. La comparaison, pour être vraiment probante, aurait dû se borner à ce qu'il avait pris et à ce qu'il allait prendre directement et à découvert ; car cela seul comptait aux yeux du peuple. L'impôt, pour lui, c'était, c'est encore, ce sera toujours, ce que le percepteur lui arrache, ce qu'il ne peut pas se dispenser de lui donner : l'impôt qu'il paye sans en avoir la sensation nette et précise, l'impôt qui se confond avec la liqueur qu'il boit, avec le tabac qu'il fume, avec le plaisir qu'il cherche, est ignoré, ou vite oublié, et tous les calculs du monde ne sauraient prévaloir contre cette disposition. Or il était certain, en dépit des laborieux entassements de chiffres imaginés pour voiler cette fâcheuse vérité, que la terre, que le propriétaire, surtout, allait être maintenant beaucoup plus imposé qu'autrefois, puisque la propriété foncière était la base essentielle des impositions nouvelles, alors que les anciennes en avaient un très grand nombre. « On nous dit, disait très bien Lebrun (rapport du 14 janvier 1791), « le territoire payait davantage : il y avait la dîme, les exemptions, les privilèges... Non, je ne veux entendre que ce que peut concevoir le simple bon sens de mon fermier. Ni mon fermier ni le peuple ne vous suivront dans vos décompositions. Ils appliqueront au territoire l'impôt qui est assis sur le territoire ; ils trouveront cet impôt cruel, oppressif, s'il emporte une grande partie du produit net de ce territoire... Le territoire payait davantage !... Mais le peuple était malheureux, mais l'agriculture était sans force, mais la campagne était

sans population, mais au milieu de vos plus belles provinces, vous aviez de vastes landes et d'immenses déserts... Le territoire était donc trop chargé ; ce n'est point une charge égale à l'ancienne qu'il faut lui donner... c'est uniquement celle qu'il peut supporter... Il serait même d'une sage politique de diminuer cette contribution... quand les circonstances seraient telles que vous puissiez l'étendre sans altérer la prospérité de votre territoire... Cette population des grandes villes qui n'existait que par le luxe que vous avez détruit, que par les abus que vous avez frappés, il faut la repousser dans les campagnes, et vous ne le pouvez qu'en lui montrant là le bonheur et d'utiles travaux... Atténuez vos contributions, parce qu'aujourd'hui tous les moyens sont atténués, parce que l'anarchie a tout appauvri, tout énervé, parce que vos denrées sont sans valeur, sans circulation... » Et si de Delay d'Agier exagérait de son côté en soutenant (16 mars) que la terre allait avoir à supporter 460 millions d'impôts en 1791, 113 de plus qu'en 1790, il n'était que trop dans le vrai en ridiculisant « tous ces calculs dont il était difficile d'entendre la fastidieuse répétition sans impatience, lorsqu'il avait été tant de fois prouvé qu'ils étaient sans base et sans motifs » : en montrant que l'impôt direct avait été porté à un total écrasant, et qu'il serait bien plus politique de le diminuer, que de s'obstiner à le comparer fièrement à celui d'autrefois. Et il vantait l'exemple de l'Angleterre, évitant habilement de beaucoup demander à l'impôt direct (à peine 1/7e de son budget, selon lui) et devant à ce prudent ménagement la splendeur de son agriculture.

Un autre tableau comparatif des contributions anciennes et des contributions nouvelles, avec distinction pour les unes et les autres des différentes catégories, a été dressé par Hennet [1] de façon contestable assurément (il élimine complètement la dîme et autres charges semblables) mais claire, et il n'est pas sans intérêt de le reproduire ici :

Impositions foncières (en millions de livres).

Ancien système.		*Nouveau système.*	
Taille (pour la partie grevant les biens fonds)	75,5	Foncière (avec les sols additionnels)	300
Capitation (id.)	28,2		
Vingtièmes	57,5		
Décimes du clergé	10		
	171,2		

1. *Théorie du crédit public*, p. 331.

Personnelles.

Taille (partie non foncière)	10,3	Personnelle - mobilière, avec les sols additionnels	78
Capitation (id.)	16,7		
Vingtièmes (id.)	1,7		
	28,7		

Indirectes.

Ferme générale	174,2	Enregistrement et hypothèques	58
Régie générale	59,6	Timbre	23
Douanes	46,3	Patentes	23
Fermes diverses	7,1	Douanes	29
	287.2		133

Diverses.

Postes et messageries	17,3	Postes et messageries	16
Poudres et salpêtres	9	Loterie	13
Monnaies	8	Forêts	15
Revenus casuels, marc d'or	2,6	Salines	3
Loterie	15,2	Poudres, monnaie	1
	36,8		48
Total général	523,9		559

Ce tableau n'est pas exempt d'erreurs : il est évidemment tout à fait factice de prétendre distinguer dans la taille,dans la capitation, ce qui était territorial et ce qui était personnel ; il n'aurait pas fallu non plus compter comme un impôt le produit des salines et celui des forêts, qui étaient des revenus et non pas des impôts : etc., etc. Pas plus que les précédentes, la statistique d'Hennet ne saurait donc prétendre à une exactitude rigoureuse : mais elle fait bien ressortir cependant une vérité désagréable,mais certaine : c'est que les impôts d'Etat ne seraient pas moins lourds sous le nouveau régime que sous l'ancien — étant admis par hypothèse que ces impôts seraient payés — et que la terre, en particulier, ou, pour mieux dire, que *la propriété territoriale*, allait être maintenant bien plus grevée qu'autrefois.

Donc, les impôts resteraient lourds ; seraient-ils du moins suffisants, et l'ère des déficits était-elle définitivement close ? Avait-on assuré l'équilibre, et cette ligne si prononcée, « qui devait séparer à tout ja-

mais l'année 1791 des années antérieures », avait-elle été tracée d'une main sûre ? Hélas non, et c'est en vain que la Constituante s'efforçait, par des artifices de calcul, de déguiser l'insuffisance, comme d'autre part elle s'efforçait de dissimuler la lourdeur des contributions nouvelles. Il aurait fallu à la France, dans ce moment de transition pénible, un budget fort au large : on lui en donnait un singulièrement à l'étroit, à tel point que la moindre déception dans le produit de ces contributions, et combien n'en fallait-il pas prévoir ! replongeait le pays dans l'abîme du déficit. La Constituante était d'autant plus tenue à ménager d'importantes ressources qu'elle insérait dans sa Constitution deux principes qu'on ne saurait la blâmer d'y avoir insérés, mais qu'elle proclamait sans se préoccuper assez d'avoir les ressources indispensables à leur application. « Il sera créé et organisé, dit le titre I de la Constitution de 1791, un établissement général de secours publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes, et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pas pu s'en procurer. Il sera créé et organisé une instruction publique, commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables à tous les hommes, et dont les établissements seront distribués graduellement dans un rapport combiné avec la division du royaume. » Assistance publique, instruction publique, sont des institutions très nécessaires, mais très coûteuses, pour lesquelles le maigre budget qu'elle laissait à la France ne contenait absolument aucune disponibilité.

Loin de là, il ne suffisait même pas à couvrir les dépenses ordinaires, et les panégyristes les plus déterminés de l'œuvre de la Constituante qui taisaient, sous elle, cette fâcheuse vérité, seront les premiers, après elle, à la proclamer sans réticence. Elle sera à peine séparée que le rapporteur attitré de son comité des finances, Montesquiou, avouera lui-même, dans son *Supplément à son Mémoire sur les assignats*, que ce comité ne s'était pas assez pénétré de cette vérité que les recettes ordinaires doivent balancer les dépenses ordinaires, que les premières avaient été estimées trop haut, les secondes trop bas, et qu'elle ne laissait pas à ses successeurs un budget en équilibre.

CHAPITRE VII

LES DÉPENSES. — LE BUDGET. — ÉTAT DES FINANCES A LA FIN DE LA CONSTITUANTE. — FINANCES DÉPARTEMENTALES ET MUNICIPALES

Difficulté d'une estimation exacte des dépenses. — Réductions de dépenses. — Les pensions ; le Livre Rouge. — Dépenses du culte. — Comparaison des recettes et des dépenses. — Recours à la caisse de l'extraordinaire. — Nouvelle émission d'assignats. — Discrédit de l'assignat. — Crise monétaire : billets de confiance, petits assignats. — Monnaie de cuivre. — Rapport de Montesquiou du 9 septembre 1791. — Situation des finances lors de la séparation de l'Assemblée.

Finances départementales. — Finances municipales. — Rapports de Laennec sur celles de Nantes. — Etat de Paris. — Echec des mesures prises en faveur des villes. — Décrets des 20 mars et 5 août 1791.

Difficulté d'une estimation exacte des dépenses. — Une difficulté considérable a pesé sur tous les travaux financiers de la Constituante : procédant, en même temps, à une réorganisation totale de tout le régime politique, administratif, judiciaire, économique, de la France, elle ignorait la répercussion les unes sur les autres des réformes qu'elle devait entreprendre à la fois, et ne savait pas plus, par exemple, quel serait le rendement des contributions qu'elle créait que le coût des services publics qu'elle instituait. Cette ignorance était éminemment défavorable à une politique d'économie : si, par exemple, lors de la division des départements en districts, il eût été décidé qu'il y aurait dans chacun de ceux-ci un tribunal, de 5 juges, qui pourrait être tribunal d'appel, et s'il avait été prévu que chaque district, tant en dépenses judiciaires qu'administratives, coûterait environ 30.000 liv., on eût sans doute moins multiplié ces modestes circonscriptions [1]. La méthode était plus regrettable encore au point de vue de la bonne préparation du budget ; elle ne rendait possibles, quant aux dépenses, que des aperçus approximatifs et forcément plus ou moins contradictoires.

Le premier qui mérite attention est le rapport du comité des finances du 27 août 1790, analysé plus haut : 641 millions de dépenses totales, que le remboursement de la dette exigible devait réduire à 524.

1. Rapport de Gossin (15 octobre 1790) sur la diminution du nombre des districts.

Lebrun, le 15 novembre, parlant aussi au nom du comité des finances, arrive pour 1791 à 566 millions et demi, à savoir, notamment : maison du roi, 25 ; maisons des frères du roi, 6 ; dépenses du culte, retraites et pensions ecclésiastiques, 140 ; guerre, 89 ; marine, 50 ; affaires étrangères, 6.300.000 ; ministres et autres membres du Conseil, 450.000 ; Trésor public, 1.450.000 ; ponts et chaussées, 4 ; primes et encouragements, 4 ; session de la législature, 6 ; rentes sur l'Hôtel de Ville, 152.600 000 ; autres rentes (sur le clergé, les pays d'Etats, annuités, emprunt de 1789, emprunts de Gênes, d'Amsterdam), 49.322.646 ; achat de numéraire (car dès lors cette onéreuse nécessité fait son apparition), 4 ; ateliers de charité, 5 ; procédure criminelle, 3, etc. Le tout, avec quelques dépenses diverses (Université, Imprimerie royale, Invalides, Jardin des Plantes, etc.), arrive au total de 566 et demi.

Parlant le 6 décembre au nom du comité de l'imposition, La Rochefoucauld arrive à peu près au même chiffre : 566 millions.

Le 14 janvier 1791 Lebrun porte à 600 millions les dépenses de l'année, ne croit pas que les contributions puissent en fournir plus de 469, soit 529 avec les 60 millions à tirer de la caisse de l'extraordinaire en vertu du décret du 6 décembre sur l'organisation de cette caisse (revenus des domaines nationaux), et représente à ce propos la nécessité de contributions indirectes, notamment de droits sur les boissons et sur le tabac, en ce moment (janvier 1791) non encore supprimés, mais très menacés. Sur quoi Anson s'empressa de dire que Lebrun parlait en son nom personnel, non en celui du comité.

Et pour achever d'atténuer la fâcheuse impression produite, Montesquiou apporta (6 février) au nom du comité des finances des chiffres plus rassurants. Le total des dépenses de l'Etat y est évalué à 582 millions ou mieux 584.700.000, en y ajoutant 2.700.000 pour les enfants trouvés et les dépôts de mendicité ; en outre, il doit y avoir 56.300.000 (bientôt 59.807.000) de dépenses à la charge des départements. Le détail des dépenses d'Etat est le suivant : 279.415.000 pour les départements ministériels (100.712.000 pour la guerre, 81.226.000 pour le culte, 40.500.000 pour la marine, 4.031.000 pour les ponts et chaussées, 25 pour la liste civile, 5 pour les maisons des princes, etc.) ; 301.873.000 pour la dette (162.823.000 pour les rentes perpétuelles et viagères, 72.621.000 pour le traitement de réforme du clergé, 14.816.000 pour les pensions, 50 113.000 pour intérêt de la dette non constituée, 1.500.000 pour les dettes des princes).

582 millions en chiffres ronds (ou plutôt 584.700.000), tel était donc le montant des dépenses ordinaires, pour lequel 60 millions devaient être fournis par la caisse de l'extraordinaire sur les revenus des domaines nationaux non encore aliénés, et 522,7 par l'impôt, ou, plus exactement, 467,55 millions étant attendus de la contribution patriotique et de la

vente des sels et tabacs nationaux. L'année 1791 avait à supporter en outre environ 76 millions de dépenses extraordinaires (travaux de charité, ateliers de charité, travaux des ports, équipement de troupes auxiliaires, approvisionnements d'artillerie, etc., etc.).

L'évaluation de Montesquiou, bien que lui-même ne la présentât pas comme définitive, et qu'en effet elle ne pût pas l'être, est la plus solide de celles qui ont été faites, et la plus susceptible de permettre la comparaison entre les dépenses de l'ancien régime et celles du nouveau. C'est donc celle à laquelle nous nous arrêterons pour faire cette comparaison.

Réductions de dépenses. — Necker avait indiqué le 5 mai 1789 531 millions de dépenses, Montesquiou le 6 février 1791 en annonçait 584.53 de plus. Résultat inévitable d'ailleurs : l'Etat ne dépensait rien pour le culte sous l'ancien régime, et il allait maintenant avoir à supporter de ce chef, ainsi que de celui des pensions ecclésiastiques, un fardeau considérable. Mais y avait-il au moins diminution sur les autres chapitres du budget ?

S'il en était un où l'opinion publique en attendît, c'était à coup sûr celui des maisons royales : la persuasion était générale qu'il pouvait en être pratiqué de considérables sur les 33 ou 34 millions qu'elles coûtaient à la fin de l'ancien régime, sans enlever rien d'essentiel à la majesté du trône : et si elles pouvaient l'être sur l'appareil somptueux entourant un roi absolu, à combien plus forte raison étaient-elles praticables sur cette royauté amoindrie, embourgeoisée, privée des chasses magnifiques, des voyages coûteux, des fêtes splendides et de l'afflux des courtisans quémandeurs ! L'événement, on le constate non sans quelque surprise, ne justifia guère ces prévisions : les 25 millions de la liste civile que l'Assemblée vota d'acclamation après avoir prié le roi de moins consulter, en fixant la somme nécessaire pour sa dépense et celle de sa maison, son esprit d'économie que la dignité de la nation, joints aux millions qu'elle accorda aux princes ci-devant apanagés [1], Monsieur, le comte d'Artois, le duc d'Orléans, ainsi qu'aux fonds destinés à l'acquittement de leurs dettes (500.000 l. pour Monsieur, 850.000 pour le comte d'Artois), égalent, à peu de chose près, le coût de l'ancienne maison du roi : c'est toujours environ 32 millions que coûtent le roi et la famille royale. Dans un article malveillant et non dépourvu de vérité, les *Révolutions de Paris* (n° 485) s'indignaient de l'énormité de cette somme [2] et calculaient qu'avec 7 millions tous les objets de dépense énumérés par le roi

1. Un décret du 21 décembre 1790 supprimait les apanages, dont le produit net représentait pour les trois princes apanagés 6 millions et demi.

2. Leur indignation s'exerce surtout sur le douaire de 4 millions accordé à la reine en cas de veuvage.

dans sa lettre du 9 juin pouvaient être pourvus : qu'en mettant le double pour éviter le reproche de lésinerie, 14 millions auraient dû être le terme de la munificence de la nation envers son premier fonctionnaire.

Que la guerre et la marine restent sous la Révolution au même chiffre que sous la monarchie absolue, il est naturel ; la situation inquiétante résultant des dispositions douteuses des grandes monarchies européennes et des trames de l'émigration faisait à la Constituante une loi de ne pas désarmer. Des suppressions de postes inutiles (gouvernements de provinces et de villes, lieutenances générales, etc.) sont faites, les traitements des maréchaux sont ramenés de 100 ou 200.000 à 30.000, mais, d'autre part, il faut, dès février 1790, accorder aux soldats et ensuite aux marins une augmentation de solde de 32 deniers par jour, il faut augmenter (11 décembre 1790, 9 janvier 1791) les pensions militaires, et entrer dans la voie des armements extraordinaires. Les affaires étrangères, fixées à 6.300.000 par décret du 5 juin 1790, subissent une légère diminution. Quoique les traitements aient été sensiblement diminués (ceux des ministres, par exemple, le sont de manière assez sensible [1]), la grosse somme que coûte l'Assemblée nationale (4.688.000 pour 6 mois) fait que le coût des pouvoirs publics reste à peu près le même. Sur un seul chapitre est obtenue une diminution vraiment notable : les pensions descendent de 30 ou 31 millions à environ 15.

Les pensions : le Livre Rouge. — Une révision sévère et une réduction considérable étaient sur ce point exigées par l'opinion publique, profondément convaincue de l'existence d'abus énormes, auxquels elle attribuait la principale responsabilité du déficit. Après un rapport de d'Harambure au nom du comité des finances (31 décembre 1789), évaluant à 31 millions et demi (chiffre trop faible) le total des pensions, l'Assemblée, écartant la motion du duc de La Rochefoucauld-Liancourt de confier au conseil du roi le travail de révision, décréta (4 janvier 1790) suspension générale de toutes les pensions jusqu'au 1er juillet, et constitution d'un comité de 12 membres pour, pendant ce temps, aviser à les réduire et préparer une loi générale sur la matière. Ce fut ce comité qui finit par arracher à Necker, le 15 avril 1790, après des résistances qui produisirent fort mauvais effet, communication du fameux Livre Rouge, où étaient inscrits les dons, gratifications, pensions, acquits de comptant [2], etc., et qui le fit publier (du moins la partie relative au règne de Louis XVI) avec

1. Cf. p. 124.

2. Sur les acquits de comptant, moins désastreux par eux-mêmes que par les abus auxquels ils pouvaient donner lieu, cf. les observations présentées, t. I, p. 357 et suiv.

des commentaires fort sévères : « Les travaux continuels auxquels le comité se livre lui découvrent une multitude d'autres déprédations... La nation ne peut apercevoir qu'avec satisfaction qu'en supprimant à l'avenir tous les dons indiscrets, qu'en cessant d'être prodigue pour être toujours généreuse elle diminuera la masse des dépenses peut-être d'un cinquième chaque année... L'Assemblée sera enfin à portée de connaître les véritables sources de cette dette immense qui s'est formée depuis 12 ans environ, et dont l'état au vrai ainsi que les causes sont encore un problème... Il faudra que l'on sache comment quelques ministres accordaient des pensions sans la volonté, outre la volonté, contre la volonté du roi... Le comité des pensions a levé une partie du voile qui couvrait l'abîme où le plus pur sang des peuples allait disparaître et se perdre... Le comité met en fait et il prouvera s'il le faut que depuis 1774, indépendamment des revenus ordinaires de l'Etat que Terray évaluait à 366.879.746 l., il a été consommé d'emprunts 1.660.012.389... et de fonds extraordinaires plus de 515 millions... » Critiques exagérées d'abus d'ailleurs très graves : c'était dépasser singulièrement la vérité que d'attribuer la ruine de la France aux prodigalités ministérielles, comme si la guerre d'Amérique n'y avait pas contribué dans de bien autres proportions, et le Livre Rouge, tout en dévoilant de regrettables gaspillages, prouvait en même temps qu'ils étaient loin d'avoir eu autant de gravité que le pensait la malignité publique. Il contenait en 10 chapitres, pour le règne de Louis XVI jusqu'au 16 août 1789, un total de 227.985.716 l. de dons, pensions, acquisitions, échanges, subsides, etc., sur lequel les affaires étrangères figuraient pour plus de 135, la liquidation des dettes des frères du roi pour plus de 28, les indemnités, acquisitions, échanges, pour plus de 36, les dons, gratifications, pour 6.174.793, les pensions pour 2.221.000, les dépenses personnelles du roi et de la reine pour 11 et demi. L'impression déplorable[1] faite par ces révélations était encore accrue par la publication de la liste des 33 millions et demi de pensions que le comité fit paraître à la suite du Livre Rouge en 4 volumes, grâce à la complaisance de Baudouin, imprimeur de l'Assemblée, qui s'offrit à faire le travail gratuitement. Elles étaient divisées en 7 classes, d'après leur montant : les deux premières, pensions au-dessus de 20.000, pensions entre 8 et 20.000, entraient là-dessus pour un total de 9.783.000, soit près du tiers du total général, partagé entre 593 personnes. C'était beaucoup, beaucoup trop : mais il y avait loin de là aux 58.836.721 l. de pensions dont Camus affirmait l'existence dans un rapport du 2 juillet, usant pour cela de quelques artifices de calcul, comptant par exemple

1. Impression qui était encore accrue par la faible proportion des aumônes dans de si grandes dépenses : 254.000 l. en tout pour les pauvres de Paris, à l'occasion de l'avènement du roi, ou d'entrées du roi ou de la reine dans la capitale.

comme pensions le revenu d'abbayes et prieurés donnés en commande, des brevets de retenue, des primes à certaines branches de commerce et d'industrie, des indemnités pour droits ou pour offices supprimés, des gages payés sur les fonds de la maison du roi, des jetons à des Académies, etc.

Le 3 août 1790 fut rendu le décret général sur les pensions que le comité avait été chargé de préparer : il y destinait à l'avenir une somme de 12 millions [1], dont 10 pour les pensions (somme évidemment insuffisante), 2 pour les dons et gratifications, séparait avec soin des pensions et gratifications à la charge de l'Etat les libéralités aux personnes attachées au service particulier du roi ou de sa maison, dont la liste civile devait faire les frais, réservait au Corps législatif le droit exclusif d'accorder les pensions (diminution de son pouvoir à laquelle le roi fut particulièrement sensible et que Necker a hautement blâmée), précisait les conditions d'âge (50 ans) et de services (30 ans) auxquelles elles pourraient être accordées. Toutes pensions existantes étaient supprimées en principe, sauf à être créées de nouveau, et sauf paiement par provision des pensions de 600 l. et au-dessous, ou de 600 l. sur les pensions dépassant ce chiffre. Un fonds supplémentaire de 2 millions était destiné à subvenir aux besoins pressants des personnes qui se trouvant privées des pensions qu'elles avaient précédemment obtenues n'auraient pas de titres suffisants pour en obtenir de nouvelles. L'état des pensions devait être publié en entier tous les dix ans : chaque année, au mois de janvier, devait l'être celui des changements et des concessions nouvelles. Un maximum de 10.000 l. jusqu'à l'âge de 70 ans, de 15.000 jusqu'à 80, de 20.000 au-dessus de 80, était fixé aux pensions qui seraient rétablies. Il ne pouvait jamais être établi qu'une seule pension pour une même personne : il ne pouvait jamais être fait de cumul de pension et de traitement.

Ces règles étaient bien faites pour couper court aux déplorables abus qui avaient coûté si cher, pécuniairement, et qui maintenant coûtaient si cher, moralement, à l'ancien régime ; mais la tâche assignée au comité des pensions dépassait véritablement ses forces. Il se mit à l'œuvre avec ardeur, mais cette ardeur ne tarda pas à se ralentir. Il ne put examiner qu'environ 1.400 dossiers et en laissa près de 28.000 à la charge de ses successeurs. Pendant ce temps le sort de quantité de pensionnaires fut laissé en suspens, et de cruelles souffrances en furent souvent la conséquence : l'incertitude où quantité de familles étaient sur leur sort ne fut pas sans influence sur la médiocrité du produit des dons patriotiques, de la contribution patriotique et sur le non paiement des impositions. Force fut à l'Assemblée d'allouer par décrets successifs des 1er, 20 février, 2 juillet 1791, divers secours

1. Indépendamment des pensions ecclésiastiques et des fonds destinés aux invalides, aux soldes et demi-soldes des armées de terre et de mer.

à certaines catégories de pensionnaires trop gravement lésés. D'ailleurs le fonds de 12 millions destiné par elle à ce budget des pensions qui correspond à peu près à ce qu'on pourrait appeler maintenant le budget des retraites était évidemment trop modique et, dans un état de choses régulier, on eût bientôt été obligé de diminuer l'économie de plus de moitié qu'elle se flattait d'avoir réalisée sur les pensions. La Législative en rétablit un certain nombre par décrets des 20 janvier et 7 avril 1792. La Convention inaugura une révision générale des lois rendues sur la matière en décrétant, le 19 juin 1793, que les pensions supérieures à 3.000 l. ne seraient payées provisoirement que jusqu'à concurrence de ce chiffre, et seulement aux pensionnaires pourvus d'un certificat de civisme.

Dépenses du culte. — Donc, en somme, peu ou point de réductions de dépenses : à l'inverse, un gros supplément, les dépenses du culte et des pensions ecclésiastiques. La constitution civile du clergé accordait des traitements considérables aux fonctionnaires ecclésiastiques : 50.000 l. à l'évêque de Paris, 12 à 20.000 aux autres évêques, 2 000 à 6.000 aux vicaires des églises cathédrales, 1.200 à 6.000 aux curés, de 700 à 2.600 aux vicaires : ces chiffres furent même accrus par décret du 24 juillet 1790 en faveur des évêques et curés ayant joui, antérieurement, de revenus excédant ces traitements, jusqu'à un maximum de 75.000 pour l'évêque de Paris, de 30.000 pour les autres évêques. A ceux dont les sièges étaient supprimés par l'organisation nouvelle il était alloué des pensions pouvant aller jusqu'à 20.000 pour les évêques. Mieux aurait valu moins de générosité pécuniaire et plus d'égards pour la discipline traditionnelle et pour la constitution de l'Eglise ! Les religieux rentrant dans le monde étaient pourvus par le décret du 20 février 1790 d'une pension beaucoup moins élevée, mais qui pouvait cependant arriver à un total considérable : les curés à remplacer pour refus de serment à la constitution civile furent (décret du 8 février 1791) traités moins généreusement encore (secours annuel minimum de 500 l.), mais leur nombre allait être fort élevé. Dans l'ensemble, frais du culte et pensions ecclésiastiques étaient évalués entre 120 et 152 millions[1].

Comparaison des recettes et des dépenses. — Il allait donc s'agir de faire face à 580 ou 585 millions de dépenses ordinaires avec des recettes fort éloignées d'atteindre ce chiffre, puisque des 586 millions

1. L'article 2 du titre V de la Constitution de 1791 met ces fonds au nombre de ceux que le Corps législatif n'a pas le droit de refuser ni de suspendre, comme ceux qui sont nécessaires à l'acquittement de la dette nationale et au paiement de la liste civile : « Les traitements des ministres du culte catholique pensionnés, conservés, élus ou nommés en vertu des décrets de l'Assemblée nationale, font partie de la dette nationale. »

figurant dans l'Adresse de l'Assemblée aux Français il fallait déduire 60 millions de fonds départementaux, 26 de décharges ou de frais de perception, et que le rendement des diverses contributions était évalué avec un optimisme systématique.

Il importait cependant que l'équilibre parût réalisé, et voilà pourquoi quelques jours après le rapport de M. de Montesquiou le duc de La Rochefoucauld, au nom du comité de l'imposition, en fit un autre (19 février) annonçant un total de ressources à peu près égal à celui des dépenses :

Contribution foncière	287 millions
— mobilière	60
Enregistrement	41.625.000
Hypothèques	5.375.000
Timbre	22
Patentes	18
Douanes	20
Poste et messageries	12
Forêts	15
Salins et salines	3
Vente des fonds de sel et de tabac	20.500.000
Créance sur les Américains et sur le duc de Deux Ponts	4 millions
Patriotique	34.562.000
Poudres et salpêtres	800.000
Affinage, marque d'or et d'argent	1.200.000
Taxes à l'entrée des villes	24.882.000
Loterie	10
Total	579.944.000

A quoi s'ajoutaient les 60 millions à verser par la caisse de l'extraordinaire. Mais comme la foncière aurait dû figurer pour 240 et non pour 287, comme la suppression des octrois allait en ce moment même creuser un trou de 25 millions dans ce budget déjà si à l'étroit, l'actif réel se bornait à 567, et là-dessus patriotique, sels et tabac, créances à recouvrer, n'étaient que des ressources passagères. Il existait donc un déficit incontestable. Pour le pallier, le comité d'imposition éleva le 15 mars l'estimation du produit de l'enregistrement à 50.246.238, celui des patentes à 20, celui des douanes à 20.700.000, augmenta de 10 millions la part afférente à l'année 1791 sur la vente des sels et tabacs nationaux (54.379.000 en tout), et à l'objection que plusieurs des taxes indirectes nouvellement établies ne l'avaient été qu'assez avant dans le cours de l'année, répondit (il fallait pour cela s'obstiner à nier l'évidence) que les aides, les octrois, etc., n'avaient aussi cessé d'exister que bien après le 1er janvier. Surtout il fit sonner très haut, pour annoncer des plus-values d'impôts, les heureux effets que la régé-

nération du royaume ne pouvait manquer de produire : activité de l'agriculture, augmentation du nombre des propriétaires, extinction du viager, etc. « Presque toutes les chances, concluait La Rochefoucauld (rapport du 15 mars) sont en votre faveur, et tout vous promet que sans accroissement de moyens onéreux les fonds de l'année 1792 se complèteront et que dans les suivantes la France éprouvera tout à la fois augmentation de richesses et diminution de charges.. » Prophétie singulièrement imprudente, qui ne comptait ni avec l'exagération des évaluations du produit des impôts, ni avec l'incertitude de leur rentrée. Plus clairvoyant, de Delay d'Agier blâmait vigoureusement ses collègues (7 janvier) de leur indifférence à établir un équilibre vraiment assuré : « Quoi ! nous avons été appelés pour combler un déficit de 50 à 60 millions, et toutes nos réformes n'aboutiront qu'à en laisser un de 102... car c'est laisser un déficit que d'employer en recette des objets accidentels, ou de forcer les produits au delà de ce que réellement ils peuvent fournir : et rejeter aux législatures suivantes le soin d'y pourvoir, ce serait donner lieu de penser aux ennemis de la Révolution qu'impuissants pour recréer, nous avons indiscrètement détruit ! Non, Messieurs, vous complèterez votre ouvrage... et donnant à l'impôt toute l'importance qu'il mérite, vous ne terminerez pas vos séances... sans avoir assuré, non seulement pour l'année 1791, mais encore pour les suivantes, toutes les ressources qui doivent établir l'équilibre entre la recette et la dépense... » La Constituante ne devait malheureusement jamais suivre ce conseil.

Recours à la caisse de l'extraordinaire. — Quand bien même la Constituante eût eu un budget en équilibre sur le papier, la non perception des contributions l'aurait mise dans la nécessité de continuer à vivre aux dépens de la caisse de l'extraordinaire : à plus forte raison devait-il en être ainsi quand la faute était commise de ne pas élever les recettes normales à la hauteur des besoins. C'est régulièrement, à partir de septembre 1790, que la caisse de l'extraordinaire est chargée de fournir tout ce qui manque pour couvrir les dépenses courantes, sous forme d'avances remboursables après recouvrement des contributions. Le même système continue et s'aggrave en 1791 : 60.521.000 en janvier, 72 en février, 50 en mars ; encore faut-il un vigoureux effort de Camus pour maintenir cette dernière allocation dans ces limites. En outre un décret du 12 mars met à la charge de la caisse de l'extraordinaire, en bloc, les dépenses des états du roi de 1790[1], 17.970.000 l. ; les billets des fermes générales, de la régie, les rescriptions sur les impositions ordinaires de 1790, etc., en tout un peu plus de 60 millions :

1. Gages et traitements de l'ancienne magistrature, des secrétaires du roi, des officiers des eaux et forêts, etc.

des décrets du 17 avril, l'entière dépense du culte pour 1790 et les six premiers mois des traitements ecclésiastiques de ladite année (à prendre, il est vrai, sur les revenus des biens ecclésiastiques et des dîmes qui ont été attribués à la caisse de l'extraordinaire), et en général toutes les dépenses de l'Etat antérieures au 1er janvier 1791 et non encore soldées à cette date (228 millions et demi d'après le rapport de M. de Cernon, dont 180 pour les rentes) ; les rentes et pensions jusqu'au 1er juillet 1790 (car le second semestre 1790 était à la charge de l'exercice 1791) ; enfin tout ce qui pourra manquer à l'avenir sur les revenus ordinaires pour constituer à l'Etat une recette trimestrielle de 145.675.000, quart des 582.700.000 l. auxquelles ont été fixées par décret du 18 février les dépenses de l'année 1791 ; ou plutôt, car on en viendra rapidement à compter par mois, tout ce qui manquera pour constituer une recette mensuelle de 48.558.333, tiers de ces 145 millions [1]. Pour avril, l'insuffisance sera de 55 millions ; pour mai, de 28.527.000 ; pour juin, de 24.618.376 ; pour juillet, de 29.419.672 ; pour août, de 30.461.347, ou même de 42.997.750. A cela se joignent une foule de frais extraordinaires : ateliers de charité, travaux dans les ports, frais d'expédition à Saint-Domingue, et par surcroît, depuis que la nécessité s'est montrée de mettre l'armée sur un certain pied de guerre, 19 millions pour levée de 100.000 soldats auxiliaires, 3 pour réparation de forteresses, 20 pour l'apurement de tous les comptes, etc., etc., au total, 76.600.000 dont le décret du 18 février charge la caisse de l'extraordinaire de faire l'avance. En outre, 14.178.000, puis encore 16.518.000 de fonds extraordinaires seront attribués à la guerre en août, 596.914 par mois pour solde de troupes et entretien de chevaux, 3 millions pour secours aux hôpitaux, etc., etc. En 11 mois de temps, d'octobre 1790 à août 1791, plus de 600 millions auront été ainsi engloutis. C'est exactement la continuation du système emprunteur dont l'ancien régime a vécu longtemps, puis dont il est mort, à cette différence près que l'Etat ne dévore plus les capitaux qu'on lui prête, mais son propre capital à lui-même, capital à coup sûr considérable, mais non pas inépuisable et dont la fin peut être prévue à brève échéance, si l'on persiste dans cette voie : « Je ne puis m'empêcher, s'écriait Cazalès (10 février) d'admirer la facilité avec laquelle les comités des finances et de l'imposition s'appuient constamment sur la caisse de l'extraordinaire, c'est-à-dire la facilité avec laquelle ils vous proposent de manger vos capitaux au lieu d'établir vos revenus. C'est par cette méthode que les administrateurs des finances ont creusé le précipice où a failli être engloutie la fortune publique !... » Le 19 février encore, Cazalès reprochera à l'Assemblée d'avoir dévoré un capital de 500 millions : l'accusation souleva de violentes protestations et, cependant, au fond, Montesquiou la confir-

1. Cf. p. 166.

mait plutôt qu'il ne la réfutait, en produisant le lendemain des états portant à 688.095.000 le chiffre des secours extraordinaires employés depuis le début de la Révolution aux dépenses de l'Etat[1], et il la confirmait encore quand le 17 avril il faisait à ses collègues les plus pressantes instances pour hâter la mise en recouvrement de revenus publics réguliers : « Il ne faut pas vous dissimuler l'immensité des charges que la disette des revenus accumule sur la caisse de l'extraordinaire. Les assignats qu'elle renferme sont l'espoir de la France et ont assuré le succès de la Révolution. C'est une raison de plus d'en être économe et de hâter l'établissement des revenus publics, sans lesquels il ne peut exister ni ordre durable, ni liberté, ni constitution... Les contribuables eux-mêmes doivent sentir que si l'on prodiguait plus longtemps ce trésor, le poids des charges qu'il est destiné à éteindre et qu'il n'éteindrait pas retomberait tout entier sur eux et les accablerait. » D'après ses calculs, sur les 1.200 millions d'assignats, 662.663.250 étaient absorbés pour liquider entièrement l'arriéré jusqu'au 1er janvier 1791[2] ; 537 336.750 restaient donc disponibles. Or, que l'on rapproche ce chiffre des prélèvements qui continuèrent à être faits sur la caisse de l'extraordinaire pour le service de 1791, insuffisances mensuelles, dépenses extraordinaires, et l'on constatera combien, au moment même où parlait Montesquiou, cette suprême réserve était déjà entamée[3].

Nouvelle émission d'assignats. — Sous la pression du besoin, il fallut bien en convenir : Camus, dès le 17 mai, fit connaître que des 1.200 millions d'assignats émis 1.011 ayant déjà été absorbés par divers versements ou remboursements, il n'en restait plus que 189,

1. A savoir 26 millions de l'emprunt d'août 1789, 400 millions en billets de la Caisse d'escompte ou en promesses d'assignats depuis 1789 jusqu'en octobre 1790, 124.095.000 de fonds pris sur la caisse de l'extraordinaire pour les 3 derniers mois 1790 ; 132.521.000 pour les 2 premiers mois 1791 : 5.479 000 à fournir encore pour compléter tous les paiements des années antérieures à 1791. Si l'on déduit les 170 millions employés à éteindre pareille somme de billets de la Caisse d'escompte, on constate que Cazalès et Montesquiou étaient en réalité tout près de s'accorder, assurément sans le vouloir. Montesquiou prétendait distraire de ces 688.095.000 416 millions pour remboursement d'anticipations et acquittement de 2 semestres de rentes, et réduisait à 272.095.000 la somme prise sur le capital national.

2. Les 688 millions qu'il avait indiqués le 20 février comme nécessaires pour compléter tous les paiements jusqu'au 1er janvier 1791, moins 26 millions fournis par l'emprunt de 80 millions en septembre 1789 et après.

3. Et au lieu de la ménager précieusement, on semblait vouloir l'épuiser le plus vite possible : on hâtait la liquidation des offices : un décret du 29 mars chargeait les comités de liquidation, de l'imposition et de judicature de prendre des mesures pour l'expédier rapidement, et des décrets des 5, 7, 10, 21, 29 mai, 16 juin, augmentèrent de plus en plus la liste des officiers appelés à remboursement. On craignait davantage leur abstention, qui semblait indiquer certaines espérances contre-révolutionnaires.

dont 100 à 120 pris d'avance pour diverses liquidations, et il laissa prévoir la nécessité prochaine d'une nouvelle émission, affirman- d'ailleurs qu'il n'y avait nullement lieu de s'en inquiéter, les ressourt ces étant immenses. Un mois après, en effet, il ne restait plus que 51.474.696 disponibles : sur les 1.200 millions émis (1.201.654.468 en tenant compte des intérêts attachés aux premières émissions), il avait été consacré :

A l'échange des billets de la Caisse d'escompte	348.433.880 l.
A des versements au Trésor.	409.438.403 l. 13 s.
A divers remboursements et liquidations d'offices.	295.332.394 l. 16 s. 4 d.
A des paiements d'intérêts, de coupons.	7.510.695 l. 18 s.
A des dépenses pour liquidations, du 1er au 19 juin	61.015.042 l.
Restait à verser au Trésor, suivant les décrets rendus	28.451.436 l.
Total	1.150.181.851 l. 19 s. 4 d.

Il avait été brûlé pour 160 millions d'assignats rentrés, 10 allaient l'être la semaine suivante : la circulation se montait donc environ à 980 millions. La caisse de l'extraordinaire n'en contenait plus que 51.474.696[1], et elle dépensait de 140 à 150 millions par mois depuis que les liquidations étaient commencées : la rentrée des impôts « n'était pas encore établie » comme elle le serait incessamment. Une nouvelle création était donc, affirmait-il, « absolument nécessaire » : elle était d'ailleurs d'un succès certain, la valeur des biens nationaux s'élevant à 2.440 millions au moins d'après les calculs d'Amelot, à 2.462 d'après ceux du comité d'aliénation, faits pour les 544 districts d'après les états envoyés par les 314 qui avaient terminé leurs évaluations. Camus demandait que la nouvelle création fût de 400 millions ; l'Assemblée, sur l'observation qu'il fallait éviter de parler trop souvent de créations, en vota 600, dont 160 à mettre en circulation sans délai, le reste devant l'être au fur et à mesure de la rentrée et du brûlement des assignats déjà émis. En dépit de ces précautions et de ces restrictions, la vérité est que dès lors on ne vit plus que d'émissions de papier : s'il faut en croire les déclarations que Cailhasson fera à la Législative le 27 décembre 1791, les besoins étaient si pressants que c'était à peine, déjà, si la fabrication pouvait journellement y suffire. Le 28 septembre, il faudra élever de 100 millions et porter par conséquent à 1.300 le maximum de la circulation.

1. Et il y avait encore en circulation 51.566.200 l. en billets de caisse à rembourser.

Discrédit de l'assignat. — Dans ces conditions, il était inévitable que le crédit de l'assignat fût déjà singulièrement ébranlé. Quel papier-monnaie, en effet, aurait pu résister à la perspective d'émissions indéfinies, puisque, le déficit s'accroissant de jour en jour et la perception régulière des impôts étant reléguée à une échéance indéterminée, lui seul constituait une ressource? « Je ne dois pas vous dissimuler, disait Lecouteulx Canteleu (6 mai 1791), que l'incertitude dans laquelle on est encore en France et dans les pays étrangers sur le succès et sur l'exécution efficace de votre système d'impôts est une des causes les plus puissantes de la perte des assignats contre l'argent et de la disproportion énorme des changes : cette cause ne disparaîtra que lorsque l'impôt réparti et perçu, on aura acquis la conviction que vos biens nationaux ne seront pas consommés par vos dépenses ordinaires, par votre ancien déficit, et par les nouvelles dépenses que la Révolution a occasionnées. Et on ne considérera la nation française comme bien en état de remplir cet engagement qu'autant que la paix et le bon ordre seront bien établis dans le royaume et la force publique affermie. »

Crise monétaire, billets de confiance, petits assignats. — Toutefois, en ce moment, ce n'était pas tant encore la dépréciation du papier qui était cause du malaise général que la crise monétaire à laquelle l'assignat avait été donné comme un remède certain, et qui, au contraire, était devenue plus intense depuis sa mise en circulation. Jamais ne se vérifia d'une manière aussi nette, et pour ainsi dire aussi cruelle, la règle inflexible qui veut que la mauvaise monnaie chasse la bonne. Le métal disparaissait devant le papier. La presse révolutionnaire en imputait la faute à l'émigration qui aurait fait passer beaucoup de numéraire à l'étranger, et aux ennemis de la Révolution, qui l'auraient systématiquement resserré pour irriter le peuple et lui faire regretter l'ancien régime ; c'était voir les choses par le petit côté, et les manœuvres politiques n'étaient que pour peu de chose en cette affaire en comparaison de la rigueur des lois économiques. On eût été davantage dans le vrai en constatant que les achats de la France à l'étranger, accrus dans d'énormes proportions depuis que les entraves apportées de toutes parts par les populations à la circulation des grains créaient la disette et obligeaient à faire venir à grands frais du dehors grains et farines, faisaient sortir beaucoup d'espèces ; et, plus encore, que la défiance universelle pour le papier-monnaie portant chacun à s'en débarrasser le plus possible, presque toutes les transactions ne se faisaient plus qu'en papier. Or, comme les plus faibles coupures de l'assignat étaient alors de 50 livres (on avait avec raison évité de diviser davantage dans la crainte de faire fuir la petite monnaie, qui du reste n'en disparaissait pas moins, et de mettre trop de papier entre les mains de gens illettrés et enclins par là même à plus de dé-

fiance [1]), les petits paiements étaient rapidement devenus extrêmement difficiles : il en résultait une gêne véritablement intolérable en général, mais plus particulièrement dans les villes, les seules parties de la France où l'assignat eût véritablement pénétré. Lorsque la classe ouvrière était payée de ses salaires en assignats, elle éprouvait pour les changer des pertes de temps et d'argent insupportables : lorsque les employeurs prenaient sur leur compte ces gênes et cette perte et se procuraient à grand'peine les espèces nécessaires pour la paye, ils devaient s'imposer, de ce chef, de très lourds sacrifices qui contraignaient à diminuer l'offre du travail, généralisaient le fléau du chômage et qui ne pouvaient se prolonger bien longtemps, l'argent se dérobant de plus en plus. Très grave dès 1790, la crise monétaire devenait terrible en 1791. Un décret du 11 janvier 1791, sur la proposition des comités des monnaies et des finances, ordonna la frappe de 15 millions de livres en pièces d'argent de 30 sols et de 15 sols, et de 6 millions de livres en pièces de 3, 4 et 12 deniers, ensuite de 100.000 l. par mois en pièces de cuivre ; on comptait pour cette fabrication sur le métal des cloches et sur l'argenterie des églises et communautés religieuses supprimées, ou sur celle qui était inutile au culte et dont un décret du 5 mars prescrivit l'envoi aux hôtels des monnaies. Mais ce même décret du 11 janvier prévoyait de nouveaux coins et une nouvelle empreinte qui ne fut déterminée que le 9 avril ; en outre, comme l'exposait de Virieu au nom du comité des monnaies (17 mai), toute l'administration monétaire était alors profondément désorganisée ; tout ce qui y était attaché était dispersé ou découragé : aussi le décret du 11 janvier resta-t-il longtemps lettre morte. Quand la fabrication fut commencée, elle fut si mal entendue que les orfèvres et même les particuliers eurent intérêt à faire fondre cette nouvelle monnaie d'argent, sur laquelle ils gagnaient le prix du métal d'alliage [2]. Déjà dans beaucoup de villes s'étaient fondées des caisses dites patriotiques, caisses de confiance, maisons de secours, etc., établissements qui sous des dénominations diverses émirent de petites coupures de papiers bariolés, de toutes formes, de toutes désignations, de toutes couleurs, de toutes valeurs (il y en eut depuis 25 l. jusqu'à 1 sol) en représentation de gros assignats qu'ils gardaient ou disaient garder dans leurs caisses pour garantie du papier par eux émis. Lyon en eut dès octobre

1. Par décret du 8 octobre 1790 les 800 millions d'assignats créés le 29 septembre furent divisés en

200.000	assignats de	2.000 l.	400.000	assignats de	80 l.
440.000	—	500 l.	400 000	—	70 l.
400.000	—	100 l.	400.000	—	60 l.
400.000	—	90 l.	400.000	—	50 l.

2. Rapport de Reboul à la Législative, 15 mai 1792 ; Clavière aussi a jugé fort sévèrement dans sa *Conjuration contre les finances* la manière dont il fut procédé à la fabrication de ces pièces.

1790,et la plupart des villes de France,depuis les plus grandes jusqu'aux plus infimes[1], eurent leurs billets de confiance : des municipalités, des sections de Paris en créèrent, et jusqu'à des cafés. L'extrême besoin qu'on en avait contribuait à faire accepter ces succédanés de l'assignat : entre eux et lui, le peuple, d'ailleurs, distinguait mal : mais cette circonstance même était extrêmement fâcheuse pour le crédit de l'assignat : les billets de confiance étaient en effet un papier suspect au plus haut point ; ils n'eussent été sans danger que si la probité la plus sévère et le désintéressement le plus scrupuleux avaient présidé à l'établissement et à la gestion des caisses qui les émettaient, et le relâchement, la fraude même, s'y introduisirent très vite ; un avenir prochain allait révéler d'énormes scandales, déjà soupçonnés, bientôt prouvés, dans ces institutions prétendues patriotiques, billets émis sans proportion avec l'encaisse, billets falsifiés, assignats déposés en garantie remis en circulation, accaparement de marchandises à l'aide de ces assignats, etc., etc. Le remède était donc dangereux, et souvent pire que le mal. Des pétitions de fabricants et d'ouvriers en demandèrent un autre, l'échange de gros assignats contre des coupures de faible valeur, de 5 l. par exemple. Pétion, Montesquiou, Rabaut Saint-Etienne, Noailles, Ch. de Lameth, recommandèrent chaudement cette mesure, à laquelle Aubry du Bochet, Briois de Beaumetz, Cussy, d'Allarde, etc., objectaient qu'elle achèverait de faire disparaître le peu de monnaie circulant encore et rendrait les petits achats impossibles, qu'elle infligerait des souffrances terribles à l'ouvrier obligé désormais de subir sur son salaire la perte au change que son employeur avait jusque-là supportée, que ce ne serait pas sans des inconvénients redoutables qu'on répandrait de semblables billets entre les mains de gens ne sachant pas lire, un papier si fragile entre les mains de gens grossiers et sans soin, que de plus la fabrication de petits assignats ne pourrait se faire qu'avec lenteur: Lecouteulx Canteleu, qui était d'ailleurs d'avis de tenter l'expérience, mais seulement après qu'il aurait été fabriqué une grande quantité de petits assignats, calculait qu'il serait impossible de faire et de signer par jour plus de 30.000 assignats de

1. Dans la Dordogne, par exemple, on voit des municipalités comme celle de Brantome, Belvès, etc., émettre des billets de confiance (de Cardenal, *Révolution française*, 1912). A Paris, il en est émis par les sections de l'Arsenal, des Thermes de Julien, de la Fontaine de Grenelle, etc., etc. : Paris eut jusqu'à 63 espèces de billets de confiance dont les plus importants étaient ceux de la trop fameuse *Maison de Secours* de la rue des Filles Saint-Thomas, ceux de la caisse de la rue Neuve-des-Bons-Enfants. Paris eut aussi des *monnerons* (pièces de cuivre de 2 et de 5 sous, émises par le banquier Monneron) qui étaient loin de contenir la quantité de métal proportionnée à leur valeur nominale.

Quelquefois, mais rarement, l'émission de ces monnaies singulières rencontra quelque opposition. *Les Amis de la Constitution* de Villefranche (Rhône), par exemple, la désapprouvaient, prévoyant très justement que les arrivages en seraient raréfiés et le coût de la vie augmenté, au grand détriment des classes pauvres (F[4] 1058).

5 l., et que pendant cette émission prolongée la spéculation s'en emparerait et les revendrait à gros bénéfice ; qu'enfin l'émission d'assignats de si petite valeur était directement opposée au but primitif de la création de l'assignat, mettre des capitaux en circulation et les forcer à venir s'anéantir dans la caisse de l'extraordinaire. Les partisans des assignats de 5 l. l'emportèrent, surtout par cette considération que le mal était déjà fait, que le besoin impérieux de petites coupures faisait accepter des papiers très suspects, et que mieux valait, puisqu'on ne pouvait s'en passer, les faire fabriquer par l'Etat : et le décret du 6 mai ordonna fabrication de 100 millions d'assignats de 5 l. en échange de pareille somme d'assignats de 1.000 et 2.000 l. Il était déjà bien tard, et cette fabrication devait être, comme il avait été prévu, fort lente[1] ; au 4 juillet, il n'y en avait encore que pour 3 millions de fabriqués. D'ailleurs l'assignat de 5 l. était encore beaucoup trop considérable pour les achats courants : il était extrêmement difficile de s'en servir ; le commerce refusait de rendre, à moins de prélever une commission considérable, d'où une cause permanente de troubles et même de rixes. Il venait à peine d'apparaître que déjà on en réclamait de 40 sous et de 20 sous, en attendant qu'on en demandât de 15 et de 10 sous. Les embarras s'accroissaient de jour en jour. Si optimiste qu'il fût de parti-pris, Montesquiou, jusque-là assez peu favorable à la création des petits assignats et plutôt disposé à s'appuyer sur les caisses patriotiques et à multiplier la petite monnaie, vint lui-même proclamer à la tribune (17 mai 1791) que la fortune publique était en danger par l'intensité de la crise monétaire et le retard prolongé des travaux du comité de l'imposition qui laissait toutes les dépenses de l'Etat à la charge de la caisse de l'extraordinaire ; le Trésor public était forcé de payer un prix excessif le numéraire dont il ne pouvait se passer : quiconque était obligé de changer des assignats contre des écus subissait une perte considérable ; aucun commerce, aucune manufacture ne pouvait survivre longtemps à ce sacrifice énorme ; les paiements à l'étranger étaient plus onéreux encore : il était indispensabte de faire cesser ces changes ruineux en recourant à la fois et aux caisses patriotiques, et aux petits assignats, et à la frappe d'une abondante monnaie divisionnaire. Anson, au nom du comité des finances, confirma ces craintes et approuva ces moyens. Malouet insista sur la nécessité de protéger contre les violences populaires, qui dès lors se tournaient fréquemment contre eux, car on les rendait responsables de la dépréciation de l'assignat, les gens faisant métier de changer le papier contre du numéraire et montra qu'il était chimérique d'espérer que ce change fût jamais à bon compte s'il exposait aux injures et aux voies de fait ceux qui s'y livraient ; d'ailleurs, rien n'était plus propre à relever la valeur de l'assignat que le rétablissement dans le royaume de l'ordre et

1. Elle ne fut achevée qu'après le 1er novembre.

du respect des lois, ainsi que de la perception régulière des contributions : « Le numéraire ne manque pas, disait-il avec raison, mais... toutes les fois qu'il y a une émission considérable d'assignats-monnaie, si l'ordre général n'est pas tel qu'il puisse inspirer la plus grande confiance, il en résulte nécessairement la fuite du numéraire. Chacun réalise le papier en argent, et le cache ensuite ou l'emporte. On poursuit les marchands d'argent : et il est certain que rien ne tend à en diminuer le nombre comme les émeutes populaires dont ils sont l'objet... Comme le marchand n'a pas besoin de papier, et que l'on a besoin d'argent, il est évident qu'il faut qu'il trouve un bénéfice à cet échange. Le laisse-t-on en paix faire son commerce, il n'exigera point un fort intérêt : mais cet intérêt n'aura pas de bornes lorsque le marchand sera menacé d'être enfermé ou pendu [1]... Si vous voulez que vos assignats aient de la valeur, daignez remettre dans les corps administratifs la portion du pouvoir légitime qui leur appartient. C'est la licence, c'est l'impunité des désordres, qui causent le mal dont vous ressentez maintenant de si cruels effets. » Reubell confirma ce langage, accueilli par l'Assemblée avec des applaudissements qu'elle ne prodiguait pas d'ordinaire à Malouet. « Le mal ira en augmentant, il sera sans remède, tant que le peuple de Paris sera... d'une impudence assez grande pour violer les lois, car c'est violer les lois que d'attaquer les marchands d'argent ou un citoyen quelconque. » Sur ce furent rendus 2 décrets : l'un pour activer le plus possible, dans les différents hôtels des monnaies, la frappe de la monnaie de cuivre avec les empreintes existantes, jusqu'à ce que celles décrétées le 9 avril fussent en état de servir ; l'autre pour charger les corps administratifs et municipaux de protéger par tous les moyens légaux toutes les espèces de commerce, échange et circulation, notamment la vente des assignats contre le numéraire d'or et d'argent « dont la libre circulation est essentielle à la prospérité de l'empire » ; décret fameux qui, plus tard, sera considéré comme responsable de la chute de l'assignat et vaudra à la Constituante tous les anathèmes de la démagogie, convaincue que c'est en rendant l'argent « marchandise » qu'on a rendu possible la catastrophe du papier et qu'il n'y a, pour le relever, qu'à interdire sous des peines sévères de faire aucune distinction entre le papier et le numéraire. Puis le surlendemain en fut proposé un 3e, fort imprudent, qui semblait donner aux caisses patriotiques une sorte d'investiture officielle en les mettant sous la protection spéciale des corps administratifs et des municipalités, sans leur imposer d'autre condition que d'avoir assez de sous pour entretenir, au pair, à bureau ouvert, l'échange de leurs

1. A chaque instant, en effet, l'effervescence populaire menaçait de dégénérer en voies de fait contre les changeurs d'argent. Un jour, un d'eux fut tellement excédé de coups qu'il fut transporté à l'hôpital sans connaissance (Détail de la révolte arrivée au Palais Royal : Lb39 4925).

billets contre des sous, et que de déposer au greffe de leur municipalité ou un cautionnement suffisant, ou l'acte constitutif de leur société. *Protection spéciale*, et non pas, comme le portait le projet primitif, surveillance des corps administratifs ; ce mot de surveillance avait choqué « dans la crainte que par l'abus du mot il ne s'établît dans quelques endroits une sorte d'inquisition destructive de la liberté qui seule peut entreprendre et diriger des opérations de confiance ». Une surveillance très sérieuse n'aurait cependant pas été de trop : Roederer fit observer que rien n'empêchait des particuliers, des sociétés, d'émettre des quantités de billets bien supérieures à leur cautionnement : mais Montesquiou affirma que la précaution était suffisante pour empêcher des insolvables de profiter des circonstances pour tromper la confiance du peuple. L'Assemblée, heureusement, sentit la faiblesse de cette réponse et passa à l'ordre du jour, par la raison que tous les établissements utiles sont sous la protection de la loi : elle se borna à décréter (20 mai) exemption du droit de timbre pour les billets de 25 l. et au-dessous souscrits par des particuliers et échangeables contre des assignats ou de la monnaie de cuivre ; mais cette disposition même, et certains propos tenus dans la discussion précédente, accréditèrent l'opinion que les pouvoirs publics portaient aux caisses de secours, aux billets de confiance, un intérêt que trop souvent ils ne méritaient guère, et ne furent pas sans faciliter les escroqueries dont beaucoup de ces établissements se rendirent coupables.

Monnaie de cuivre. — Restait à accélérer la fabrication de la monnaie de cuivre. Un décret du 20 mai ordonna de faire monnayer immédiatement, avec les anciens coins, les flaons existant dans les hôtels des monnaies. Le lendemain fut votée une loi réorganisant et reconstituant en entier l'administration délabrée des monnaies, et établissant une hiérarchie nouvelle de fonctionnaires, inspecteurs des essais, essayeurs, graveurs, directeurs, commissaires du roi, etc. Toutes ces mesures prises coup sur coup étaient des indices significatifs de la gravité de la crise : mais elles n'y remédiaient que très insuffisamment. Le cuivre faisait généralement défaut : à grand'peine en tira-t-on un peu des arsenaux de Strasbourg et de Douai pour les monnaies de Strasbourg et de Lille, et des arsenaux et ports de Brest, Lorient, Rochefort et Toulon pour celles de Nantes, La Rochelle et Marseille. Pendant tout le mois de juin et la première moitié de juillet la fabrication ne put être vraiment mise en activité que dans celles de Lyon, Rouen, Orléans et Paris. Il fallait du temps pour retirer du métal des cloches (composé d'environ 4/5es cuivre et 1/5e étain) le cuivre propre à la frappe des sous. Ce fut seulement le 20 juin que Cussy annonça à l'Assemblée, au nom du comité des mon-

naies, que le moyen avait été trouvé d'extraire environ 70 l. de cuivre par quintal de métal de cloche. Sur l'affirmation de Millet de Mureau que mieux valait monnayer tel quel le métal des cloches, il fut voté les 24 et 25 juin qu'il serait frappé incessamment, au type décrété le 9 avril précédent, des sous et demi-sous avec le métal des cloches à la disposition de la nation. Mais l'expérience révéla que ces pièces étaient cassantes, faciles à contrefaire et sans usage. On tenta alors (décret des 5-6 août) la frappe de pièces de 2 sous, de 1 sou et d'un demi-sou avec un mélange, par parties égales, de cuivre pur et de métal de cloche : les pièces ainsi frappées durent être (décret du 17 août) réparties entre les départements, et par eux entre les districts, à raison de la population. Les embarras n'en furent guère atténués : la fabrication était loin d'aller aussi vite que les besoins ; le transport des cloches se faisait avec lenteur et avec difficulté ; la quantité de ce métal était d'ailleurs bien au-dessous des évaluations exagérées présentées à la Constituante [1] : au fur et à mesure de leur apparition, les sous étaient accaparés par des spéculateurs qui les revendaient avec profit. Il n'en allait guère mieux pour les pièces d'argent : par décret du 16 juillet la fabrication des pièces de 15 et de 30 sous fut reprise avec un titre différent, 8 deniers argent et 4 cuivre, mais ce ne fut pas avec plus de succès ; Clavière a montré plus tard (rapport du 5 octobre 1792) que le marc d'argent donnait 36 l. 4 s. 4 d. en pièces de 30 sous, tandis qu'il valait 36 l. 13 s., qu'il y avait donc toujours bénéfice à fondre, et que l'article 5 du décret du 11 juillet allouant à toute personne qui apporterait à la monnaie des matières d'argent la même quantité de grains de fin en monnaie fabriquée, sans aucune retenue, était extrêmement onéreux pour le Trésor mis par là bénévolement en perte de toute la valeur de l'alliage (or le cuivre coûtait très cher : 40 sous et plus la livre) [2] et des frais de fabrication. La

1. Virieu, rapporteur du comité des monnaies, avait, le 17 mai, évalué à 30 millions de livres pesant le métal des cloches nationales, pouvant fournir 20 à 25 millions de livres de cuivre, et pour près de 50 millions de menue monnaie ; c'était beaucoup trop. Tarbé (rapport du 6 février 1792) fit connaître que le poids des cloches envoyées aux hôtels des monnaies était seulement de 2.189.808 l., et celui des vieux cuivres 18.859 l. : encore avait-il fallu qu'une proclamation royale du 20 novembre rappelât aux corps administratifs, de la manière la plus pressante, les dispositions des lois des 6 et 29 août 1791 ; Cambon (discours du 17 avril 1792) n'estimait pas à plus de 20 millions espèces ce qu'on pourrait tirer des cloches, avec addition de 5 milliers de livres de cuivre ; avec l'achat du cuivre, les frais de transport, de fabrication, etc., le bénéfice de l'opération ne dépasserait pas 6.350.000 l. ; pour le moment, elle constituait le Trésor en perte, car il avait dû avancer 5.736.037 l. 11 s. 9 d. pour achat de cuivre et n'avait encore reçu que 248.289 l. 4 s. Le même Cambon déclara le 12 brumaire an III que la conversion des cloches en monnaie, loin d'avoir été utile à la République, lui avait coûté plus de 5 à 6 millions.

2. En attendant qu'il montât à 3 l. en 1793 ; tandis que la livre de cuivre ne produisait en monnaie que 40 sols (lettre de Clavière 2 mai 1793, H 1445).

crise monétaire ne fit donc que croître. Une caisse établie dans Paris, rue du Temple, par décret du 18 juillet, pour l'échange des assignats de 5 l. contre de la menue monnaie, à raison d'un billet par jour et par personne (et de 100 l. pour les chefs d'ateliers et de manufactures) fut assiégée, dès son établissement, par une foule compacte et furieuse se précipitant pour changer des assignats dont elle ne pouvait rien faire ou qu'elle était obligée de céder à perte. Mais cette caisse était obligée de mettre exprès une grande lenteur dans ses opérations, ne pouvant disposer de plus de 200.000 l. par semaine. On revit à cette occasion les scènes tantôt comiques, tantôt affligeantes et tragiques, que jadis Paris avait vues lorsque la banque de Law avait commencé à sombrer. Il n'en fut guère autrement pour la caisse d'échange des gros assignats contre des assignats de 5 l. que l'Assemblée, par décret du 20 septembre, établit à Paris en faveur des manufacturiers, pour leur faciliter la paye de leurs ouvriers : on se disputait ces petits assignats avec une sorte de rage et, sitôt émis, ils disparaissaient.

Ce qui était plus grave encore que ces désordres, c'était la raréfaction des approvisionnements et la difficulté croissante pour les villes de se nourrir : les paysans évitaient d'apporter aux marchés assez de denrées pour risquer d'être payés en assignats[1] dont ils n'auraient su que faire et limitaient leurs apports pour n'avoir pas à recevoir autre chose que de la petite monnaie. La province, où les industriels n'avaient même pas la faible ressource de la maison de change établie à Paris, et où l'assignat de 5 l. n'avait pas encore pénétré, voyait venir avec anxiété le moment où ils seraient dans l'absolue impossibilité de payer leurs ouvriers. « Les entrepreneurs et manufacturiers, écrit le 5 août 1791 le directoire des Vosges[2], ne peuvent payer leurs ouvriers qu'en numéraire, attendu que les sommes qui doivent leur être payées individuellement sont fort au-dessous d'un assignat de 5 l., et que d'ailleurs la perte que ces ouvriers essuieraient sur le change les forcerait à déserter de leurs ateliers. Tant que les manufacturiers ont pu se procurer de l'argent, même à perte considérable, ils ont payé leurs ouvriers avec la plus grande exactitude ; mais aujourd'hui ils ne peuvent plus convertir leurs assignats, malgré les sacrifices qu'ils offrent, et ils annoncent que si on ne vient promptement à leur secours ils sont obligés d'abandonner leurs manufactures. » — « Les assignats de 50 l., écrit le 5 juillet celui des Basses-Alpes[3], perdent 12 0/0, et encore on ne trouve à en échanger que par le hasard des circonstances : les gros assignats ne peuvent être échangés à aucun prix. » De l'Ardèche,

1. Discours de Boirot de Lacour à la Législative, 8 décembre 1791.
2. D VI 55.
3. D VI 20.

24 août[1] : « Il ne nous est plus possible de nous procurer de quoi subvenir (aux dépenses quotidiennes). Les agioteurs, apparemment poussés par nos ennemis, nous vendent les petits assignats 12 0/0 et l'argent 18 à 20 0/0. » De Tulle, 25 août[2] : « Avec un assignat de 100 l. et même de 50, un père de famille est quelquefois obligé de demeurer sans pain : il passe la plus grande partie de sa journée pour changer son assignat, et n'y parvient qu'en perdant le fruit de 8 à 10 journées de travail. » De Carcassonne, le 14 juillet[3] : « Depuis la fuite du roi, les assignats perdent ici horriblement, et nous sommes jugulés par les vendeurs d'argent. Nous ne trouvons à négocier les assignats de 50 l. qu'à 14 0/0 : les autres perdent jusqu'à 20 et 25 0/0, ou pour mieux dire, nous ne trouvons à en négocier que quelques-uns. » De Verneuil, 25 août : « Privés de numéraire pour payer nos ouvriers, nous sommes forcés de cesser nos fabriques et réduits à la triste nécessité de voir périr de faim, de misère et de douleur un millier de citoyens que notre détresse ne nous permet plus de faire subsister... » Ecrivant à son frère Robert, Thomas Lindet ne cache pas ses inquiétudes (4 septembre 1791) : « Tout ce qui se fabrique de monnaie est accaparé, ainsi que les petits assignats. Le change... peut monter encore et devenir désespérant... Ce serait un terrible échec qu'une contrefaçon, non seulement par la perte qu'elle occasionnerait, mais par la défiance qu'elle inspirerait... » Tels étaient les premiers effets — en attendant pis — de ce papier si pompeusement célébré comme devant être l'instrument de la résurrection de la France.

Rapport de Montesquiou, 9 septembre 1791. — Il n'y avait donc pas de quoi glorifier une gestion financière aboutissant à la nécessité de le multiplier, et ce fut néanmoins un panégyrique que rédigea M. de Montesquiou au nom du comité des finances quand il présenta à l'Assemblée, à la veille de sa séparation, l'état général des recettes et dépenses faites depuis le 1er mai 1789, en exécution d'un décret du 21 août qui avait ordonné de présenter l'ensemble des opérations faites depuis cette date et de la situation actuelle des finances. Son rapport, lu le 9 septembre, se divise en trois parties : finances avant l'Assemblée nationale, pendant l'Assemblée nationale, après l'Assemblée nationale.

De la première, historique intéressant et assez exact, quoique un peu trop passionné, du chaos financier de l'ancien régime, il suffira de citer la conclusion : « Quelle tâche, quelle formidable entreprise que celle de remédier à la fois à tant de maux ! Qui eût osé penser à

1. D VI 22.
2. D VI 25.
3. Lettre du procureur général syndic de l'Aude au représentant Dupré (de Gain, *La Révolution dans l'Aude*).

réparer les fautes ou les crimes de 10 siècles ! Sans doute ce ne sont pas ces hommes qui trouvaient si facile de sauver l'Etat, et qui croyaient que pour y parvenir il suffirait de demander aux ordres privilégiés le sacrifice d'une partie de leurs franchises, et au peuple quelques nouveaux efforts pour remplir un vide de 56 millions. Ceux qui ont osé concevoir l'étonnante idée de rendre au peuple sa propriété dégagée de tous les restes d'une ancienne usurpation, de détruire des impôts odieux sous tous les aspects... pour les remplacer par des contributions sagement proportionnées avec les produits, de dégager le commerce de toutes ses entraves et l'industrie de toutes ses gênes..., de solder l'arriéré et de remettre toutes les dépenses au courant : ceux qui ont formé cette inconcevable entreprise et qui désormais sont sûrs d'y réussir... ont bien mérité de leurs citoyens ; ils ont droit à la reconnaissance de la postérité... »

La seconde et la troisième, panégyriques enthousiastes de l'œuvre financière de la Constituante, attirent surtout l'attention par les comptes qui y sont joints. Pour les 20 premiers mois de la législature, du 1er mai 1789 au 1er janvier 1791, M. de Montesquiou se bornait à reproduire les chiffres déjà donnés par Necker, du 1er mai 1789 au 1er mai 1790, et par Dufresne St-Léon, son successeur dans la direction du Trésor public, pour les 8 derniers mois 1790. Il y aurait eu, à les en croire, et déduction faite de quelques doubles emplois, 1.248.578.734 l. de recettes, 1 211.908.814 de dépenses, donc 36.669.920 d'excédent. Mais on sait malheureusement ce que Necker entendait par recette. Anticipations, encaisse existant au 1er mai 1789, impôts qui auraient dû rentrer, mais qui n'étaient pas rentrés, tout cela, pour lui, rentre dans la catégorie des recettes ; il va jusqu'à inscrire en bonne place 126 millions de la ferme générale, pour la période allant du 1er mai 1789 au 1er mai 1790 ; et c'est par des artifices de cette sorte que Montesquiou arrive à trouver 676.668.000 l. de recettes ordinaires, ce qui, d'ailleurs, ne ferait, à tout prendre, qu'une moyenne mensuelle de 33 à 34 millions au lieu des 40 millions environ que supposeraient par mois les 475 millions et demi de recettes annoncées par Necker le 5 mai 1789. Mais l'exagération, mais la méconnaissance des réalités, mais l'optimisme voulu, et aussi la confusion qui se remarquent dans ces calculs, ne permettent pas de s'y arrêter. Quand, le 19 novembre 1791, Lafon-Ladébat présentera à la Législative, au nom du comité des finances, un rapport mieux fait et plus exact que celui de Montesquiou, il ne croira pas pouvoir porter la moyenne mensuelle des recettes du 1er mai 1789 au 31 octobre 1791 au dessus d'environ 11 millions et demi : ce qui fait par rapport à ces 475 millions, pour 30 mois, 855 millions de déficit. Montesquiou convient tout le premier, d'ailleurs, que de ces 636 millions de recettes 292 et demi ne proviennent pas des impôts et revenus publics ordinaires.

Pour les 6 premiers mois 1791, M. de Montesquiou employait, très à tort, la méthode a priori et raisonnait ainsi : les dépenses ayant été fixées à 582.700.000 par le décret du 18 février, c'était 291.350.000 pour le premier semestre ; la recette ordinaire n'ayant été que de 146.287.453, la caisse de l'extraordinaire avait dû fournir un supplément de 145 millions, ou, plus exactement, avec les fonds destinés aux dépenses extraordinaires de 1791, de 172.921.646 l. : chiffre très inférieur, comme on sait, aux versements réels que cette caisse avait dû faire pour compenser le déficit des ressources normales. Ajoutant ces 145 millions à 214 millions qu'il trouvait avoir été fournis par elle pour combler des vides en 1789 et 1790, Montesquiou établissait ainsi que les avances de la caisse — puisque, officiellement, ces versements n'étaient que des avances remboursables lors de la rentrée des impôts — avaient été de 359 millions : et il prenait son parti, avec une facilité singulière, de cette grosse brèche pratiquée dans le capital national. « L'Assemblée a déraciné le vice de l'ancienne imposition avant l'établissement de la nouvelle, parce que le premier de ses devoirs était de bannir du royaume un système destructeur, qui faisait depuis des siècles sa désolation. Il en est résulté que les impositions ont rendu 359 millions de moins qu'elles n'eussent dû naturellement produire ; mais aussi le peuple a payé 359 millions de moins... Si les ennemis de la patrie eussent été capables de faire au bien public le sacrifice de leurs passions et de leurs préjugés, le terme de nos maux serait arrivé. De nouvelles dépenses ne seraient pas commandées par des circonstances impérieuses ; nous pourrions calculer avec précision l'avenir... et payer tranquillement nos dettes. Quoique nous soyons loin d'un tel bonheur, on peut cependant évaluer la somme des sacrifices qui nous restent à faire, et considérer l'état des finances après l'Assemblée nationale. »

Les prévisions de dépenses de M. de Montesquiou pour 1792 sont les suivantes (étant admis que la dette exigible, couverte par les biens nationaux, ne doit plus entrer en ligne de compte) :

Dépenses des ministères (y compris 81.266.000 pour le culte et 3 millions pour les enfants trouvés) . . .	283.000.000
Pensions ecclésiastiques.	72.621.000
Secours accordés pendant 20 ans à Monsieur et au duc d'Orléans	1.500.000
Pensions	14.816.000
Rentes viagères.	101.000.000
Rentes perpétuelles	65.000.000
Total	537.937.000

Ou plutôt, car une certaine latitude est indispensable à un grand empire, 550 millions.

Ces 550 millions, il ne doute pas que les revenus ordinaires ne les fournissent. Le produit des droits nouveaux surpassera vraisemblablement beaucoup les évaluations qui en ont été faites. Ces droits seront en pleine valeur au moment où le calme renaîtra dans le royaume, parce qu'alors le commerce prendra une grande activité et que les transactions y seront plus multipliées que jamais. Les immenses domaines rendus à la circulation doivent, à eux seuls, produire un effet sensible. « Il ne manque au complément du bon ordre de nos finances que d'être arrivés au moment où les rôles de contributions, terminés partout, seront partout en plein recouvrement .. La perception en sera facile sur des contribuables qui ont déjà recueilli la dîme à leur profit, qui n'ont plus à payer ni gabelles, ni droits d'aides, ni tabac, ni entrées, ni octrois, ni douanes intérieures, ni mille autres petits droits. » Puis venait un parallèle, d'un optimisme excessif, entre la situation actuelle et celle d'avant la Révolution, « entre des recettes claires, faciles, directes, toujours certaines (!), et des revenus qu'il fallait arracher aux contribuables et qui étaient dévorés d'avance... Toutes les charges réunies, qui s'élevaient à plus de 700 millions, et dont le partage était bien inégal, sont de 100 millions moins fortes et plus justement distribuées... 101 millions d'extinctions viagères s'offrent à nos espérances ; ce qui les rendait autrefois illusoires, l'ambition des princes et les intrigues des ministres, a reçu un frein salutaire par l'existence permanente d'un corps de représentants, et par l'expression d'un vœu national de modération, de justice et de paix sans exemple dans les fastes des grandes nations. »

Passant ensuite à l'estimation de la dette exigible, M. de Montesquiou la porte à un chiffre un peu plus élevé qu'il n'avait fait en août 1790 sur des états en partie problématiques : 2.272 millions[1], ou, plus exactement, 2.300, avec le rachat des domaines engagés et les indemnites dues à des princes étrangers possessionnés en France. Il n'y a, d'après lui, nullement lieu de s'inquiéter de ce chiffre, l'actif étant très supérieur au passif ; en concluant en effet des états fournis par 414 districts aux 130 autres qui n'en ont point fourni, on constate que les biens vendus se montent à 964.733.114 ; les biens à vendre

1. Offices de judicature et municipaux, 800 millions ; fonds d'avances et cautionnements des compagnies de finance, 186 ; charges de finance, 81 (ou plutôt 57, en déduisant les débets des comptables) ; payeurs de rentes, 31 ; charges des maisons du roi, de la reine et des princes, 52 ; charges militaires et gouvernements de l'intérieur, 39 ; dette du clergé, 85 (moins qu'en 1790, à cause de la défalcation des capitaux dus à des gens de mainmorte) ; dette exigible des corps et communautés ecclésiastiques, 10 ; dîmes inféodées, environ 80 ; arriéré des départements, environ 100 ; reste des anticipations existant en 1791, 60 ; droits féodaux supprimés avec indemnité, 50 ; jurandes et maîtrises, 40 ; effets suspendus exigibles au 1er janvier 1791, 120 ; emprunts à terme, 562 ; total, 2.272.

donneront 1.359.990.024 ; ceux dont la vente est suspendue représentent une valeur de 275.367.814 ; et voilà déjà la dette exigible plus que largement couverte. Avec 500 millions de biens du domaine, 300 millions de bois dont la vente sera possible, 100 millions de reprises de la caisse de l'extraordinaire, l'actif dépasse 3.500 millions, et est largement suffisant pour que le crédit de 1.800 millions d'assignats ne puisse être un moment incertain.

Sur ces 1.800 millions d'assignats (exactement 1.801.656.468 en comptant l'intérêt des premiers) 1.283.273.333 avaient été employés, de la manière suivante :

Echange des billets de la Caisse d'escompte . . .	359.861.300
Versements au Trésor	521.035.979
Remboursements (346.338.000 jusqu'au 1er juillet, 50.431.000 en juillet)	396.769.929
Remboursements de coupons d'assignats	5.247.792
Avances à diverses villes	358.333
Total.	1.283.273.333

De ces 1.283 millions d'assignats 221 étaient rentrés, dont 215 déjà brûlés : la circulation se montait donc à environ 1.160 millions.

Tel était ce rapport, considérable et cependant insuffisant, où abondaient les obscurités, les imprécisions, et dont l'esprit systématiquement optimiste n'aurait pas dû, cependant, empêcher de constater que les assignats déjà émis égalaient à peu de chose près la partie vraiment disponible des biens nationaux, même évaluée avec complaisance, et que près de moitié de ces assignats avaient déjà été absorbés par le déficit antérieur ou le déficit présent, sans concourir au remboursement de la dette. Il eût été à propos de mettre l'Assemblée en garde contre la continuation de semblables pratiques et de montrer moins de confiance dans un avenir en somme peu rassurant. Quand le 28 septembre Maury déchaîna dans l'Assemblée une violente tempête en qualifiant le rapport de Montesquiou de « roman rempli de faussetés et d'impostures » et en sommant ses collègues de rendre avant de se séparer un compte qui fût véritablement un compte, qui renfermât un tableau général des dettes, des dépenses et des ressources qu'on avait pour y satisfaire, il envenima à tort par la violence des termes une discussion qui eût gagné à rester courtoise : mais il est certain qu'il pouvait à juste titre, comme autrefois du temps de Necker, se considérer, et considérer l'Assemblée, comme insuffisamment éclairés.

Autres renseignements fournis à l'Assemblée. — On pouvait tirer un peu plus de lumière de deux autres documents communiqués à l'Assemblée dans les derniers jours de son existence, à savoir le rapport

que fit M. de La Rochefoucauld (29 septembre) au nom du comité des contributions pour la levée en 1792 des mêmes impositions que pour 1791, et celui de Camus (30 septembre) sur la caisse de l'extraordinaire.

Le rapport de La Rochefoucauld évaluait les sommes à fournir pour les dépenses de l'Etat en 1792, déduction faite du revenu des domaines nationaux, à 524 700.000[1], et ne pouvait faire entrer en ligne de compte pour couvrir ce total que

Contribution foncière (240) et mobilière (60)	300
Contribution patriotique	35
Enregistrement (50), timbre (22), patentes (26), douanes (26), hypothèques (5)	117
Poudres, salpêtres, marque d'or et d'argent	1
Postes	12
Créances sur les Américains et le duc de Deux-Ponts	2
Forêts domaniales	15
Salins et salines	3
Loteries	10
	495

Il fallait, pour arriver à peu près au chiffre requis, recourir à la vente des sels et tabacs des magasins de la ferme générale, estimer à 54 millions cette ressource destinée à ne pas se renouveler et déjà fort entamée par l'imputation de 29 millions pour l'exercice 1791 ; et il était de plus en plus évident qu'un budget aussi à l'étroit, dont l'équilibre dépendait de la rentrée de créances douteuses et de contributions incertaines, était en fort mauvaise posture.

En même temps que les ressources ordinaires restaient singulièrement problématiques, les ressources extraordinaires, par une conséquence toute naturelle, s'épuisaient avec une inquiétante rapidité. Le rapport de Camus sur la caisse de l'extraordinaire, lu le jour même de la séparation de l'Assemblée, établi sur des faits plus récents que celui de Montesquiou, apprit que les dépenses de cette caisse avaient absorbé la totalité des 1.200 millions d'assignats primitifs, et déjà 253.850.000, ou mieux 268.512.000, sur les 600 millions décrétés en juin il n'en restait donc plus que 346.150.000 : tant était grande la rapidité avec laquelle les fonds s'échappaient de la caisse de l'extraordinaire[2]. La veille il avait fallu, à la demande de Camus, élever à

1. Les dépenses devaient être de 584 millions, mais elles étaient réduites à 524 par le versement de 60 millions que devait faire la caisse de l'extraordinaire.

2. Encore y aurait-il de grandes réserves à faire sur l'exactitude de ce rapport de Camus ; Cailhasson fit connaître à la Législative, le 27 décembre 1791, qu'au 1er octobre les assignats de la nouvelle création étaient en grande partie absorbés. La fabrication, d'ailleurs, était loin d'en être terminée ; au 1er novembre, plus de 104 millions étaient encore à fabriquer. Aussi la Législative n'eut-elle pas, quand elle se réunit, des disponibilités bien importantes ; dès le 21 octobre elles se réduisaient à 74.087.063 l.

1.300 millions la limite maximum de la circulation : sans cela le service de septembre et d'octobre n'aurait pas pu être assuré : déjà le moindre retard dans l'émission du papier exposait aux pires embarras !

Telle était la situation alarmante que la Constituante léguait à la Législative. « Vous avez à créer l'ordre financier, comme vos prédécesseurs avaient à créer la Constitution » pourra dire à cette dernière un de ses membres, Guyton Morveau. Il n'était malheureusement que trop vrai que tout à cet égard restait encore à faire.

Finances départementales. — Plus précaire encore peut-être était la situation des finances départementales et municipales.

Désireuse d'alléger le plus possible les charges des contribuables, surtout les charges bien nettement visibles, afin d'éviter au nouveau régime le reproche, non fondé assurément, mais spécieux, de coûter plus cher que l'ancien, l'Assemblée avait eu tendance à faire passer à la charge des départements des dépenses qui sont plutôt d'Etat : c'est ainsi qu'elle y avait compris non seulement les frais d'administration, mais aussi ceux des tribunaux, des prisons, des hôpitaux, de la perception des impositions directes, les secours à la mendicité, l'entretien des grands chemins. Le tout réuni avait été évalué d'abord 59.800.000 (rapport du 6 février), ensuite 56.700.000 (rapport du 19). Pour y subvenir, 4 sols additionnels à la foncière et à la mobilière, au maximum, devaient être perçus. L'idée était théoriquement assez heureuse. Si quelque chose était capable de secouer l'inertie des corps administratifs et de les porter à prêter leur concours à l'assiette et au recouvrement des impositions, c'était bien le besoin qu'ils éprouveraient eux-mêmes de hâter ce recouvrement. Mais quand la Constituante prit cette décision (décret du 17 mars 1791), elle était encore fort loin de prévoir les énormes retards qu'allaient subir répartition, assiette et surtout perception de ces impositions, dont l'existence était en somme encore purement théorique quand elle se sépara, et les départements se trouvèrent ainsi entièrement privés de ressource, au moment même où la mise en activité des administrations nouvelles en exigeait d'importantes.

Le seul produit fiscal qui ne fût pas tout à fait dérisoire était celui des rôles d'acompte édictés par le décret du 28 juin 1791 : aussi y eut-il comme une conspiration générale pour affecter aux dépenses locales ce revenu, où la distinction n'était pas faite entre la part du Trésor et la part des budgets locaux : on dut fixer à 1/6e de la recette mensuelle la part des corps administratifs et faire verser le reste au Trésor, pour tâcher de faire perdre l'habitude d'employer sur les lieux les fonds destinés à un service d'Etat, et les embarras des départements et des districts restèrent extrêmes. La caisse de l'extraordinaire, appelée, comme d'habitude, à réparer les effets de l'imprévoyance législative fut chargée (décret du 24 septembre) de leur avancer

3.318.585 l. pour les dépenses d'ordre judiciaire, 4.121.294 pour celles d'ordre administratif. La situation des départements n'en resta pas moins des plus précaires.

Leurs dépenses étaient, en effet, considérables. On avait cru devoir, dans un but politique, multiplier le nombre des districts et par conséquent celui des tribunaux, comme aussi celui des municipalités. On ne tarda pas à s'en repentir, et la session de la Constituante n'était pas terminée qu'on en était déjà à regretter, soit au point de vue financier, soit pour la prompte expédition des affaires et le prestige de l'administration, d'en avoir créé beaucoup trop. A cet égard l'opinion est unanime : une réforme s'impose : « Déjà vous avez senti, bientôt les peuples sentiront avec plus d'énergie, dit Lebrun dans son rapport du 14 janvier 1791, qu'ils ont trop d'administrateurs et trop de juges. » Montesquiou insiste sur la même vérité dans son grand rapport du 9 septembre ; Cambon, Lequinio, la rappelleront à la Législative, Carnot à la Convention. « Il est impossible, dit ce dernier (12 janvier 1793)[1] au retour d'une mission dans les Pyrénées, de fermer les yeux sur les abus énormes du régime des administrations. Tout le monde sait quel était le luxe, pour ne rien dire de plus, des anciens Etats de Languedoc : cependant les plus fortes dépenses annuelles de cette administration n'ont jamais excédé 900.000 l. : et les administrations des 7 départements qui composent cette même province de Languedoc ont coûté cette année 3 à 4 millions : les frais d'impression surtout passent toute mesure[2]. » La suppression des tribunaux civils est sollicitée plus vivement encore. — Dès 1792, la Législative se trouva en présence des réclamations de 71 départements aux dépenses desquels les 4 sous additionnels étaient loin de suffire, et qui imploraient un subside de 9.480.724 l. : un décret du 2 mai n'accorda que le tiers de cette somme[3].

Situation terrible des finances municipales. — Les municipalités étaient aux prises avec des embarras plus graves encore parce que pour elles les événements de la Révolution n'avaient pas eu seulement pour conséquence la suppression de leurs ressources ordinaires — non perception, d'abord, et ensuite abolition de leurs octrois — mais encore un subit et considérable décroissement de charges ; il fallait des ateliers de charité[4] pour les bras inoccupés, des secours pour l'innombrable multitude de pauvres que la misère faisait de toutes parts refluer

1. *Correspondance*, éd. Charavay, I, 333.

2. De même, l'Ain avec ses 9 districts coûtait plus de 300.000 l. ; les anciens Etats de Bresse, Dombes et Bugey n'en coûtaient que 60.000 (Rapport de Gossin, 15 octobre 1790).

3. Un second tiers fut accordé par décret de la Convention du 12 novembre 1792.

4. Dont la charge, nationale le plus souvent, ainsi à Paris, ne laissait pas d'être aussi parfois locale.

dans les villes, de l'argent pour équiper et solder les gardes nationales, de l'argent surtout pour acheter à grands frais les blés et farines que le commerce particulier, frappé à mort par les attentats continuels et impunis de la populace, ne parvenait plus à procurer. Lourde charge aussi que les députations, que les fédérations, que les fêtes publiques, que les démonstrations et expéditions diverses auxquelles se complaisent les milices citoyennes. « Les communautés, écrit le 20 octobre 1789 l'intendant de Languedoc au contrôleur général[1], suivant le désir où elles se sont livrées sans bornes d'établir des patrouilles bourgeoises, font des dépenses énormes pour cet objet... jusqu'à vouloir elles-mêmes fournir des uniformes, des drapeaux et autres dépenses... » Et il exprime la crainte trop fondée qu'après tant de frais superflus il ne reste plus rien pour les dépenses indispensables. De fait, quelque temps après, quand la suppression des octrois a achevé de tarir la principale ressource des budgets municipaux, de toutes les villes de France s'élève un long cri de détresse et d'instantes supplications pour obtenir des secours, ou des prêts, ou des autorisations d'emprunts. « Toutes les ressources de notre imagination, écrit Cambrai[2], viennent échouer sans succès contre la possibilité d'avoir un écu. Cependant non seulement nous avons des pauvres nombreux à secourir et une grande quantité d'enfants au berceau à alimenter, mais nous devons encore faire face aux dépenses journalières d'une grande administration. L'exécution des lois nouvelles exige elle-même des frais d'impression, de papier timbré, de registres, de commis... Nous justifions par les pièces ci-annexées et de la hauteur de la somme qui nous est indispensable pour le service de l'année, et de l'inutilité des demandes réitérées que nous en avons faites aux administrations supérieures... » Rouen est réduite par la suppression de ses octrois à 139.893 l. de revenu et elle a 460.581 l. de charges et 590.000 l. d'arriéré ; Grenoble, à 37.000 de recettes contre 127.000 de dépenses et plus de 130.000 de dettes ; Tours, à 35.000 de recettes et 86.000 de dépenses, etc., etc. A Rennes, misère effroyable par la cherté des grains, le défaut absolu de travail et « l'émigration de quantité de citoyens estimables dont la consommation fournissait un moyen de subsistance à un grand nombre d'artisans. La réunion des soldats aux citoyens au mois de juillet 1789, les gardes nombreuses établies pour la sûreté et la tranquillité publique, les fêtes qui succédèrent à huit jours de veilles et d'alarmes, ont coûté 30.000 l... (Il dut être arrêté) d'ouvrir des ateliers de charité et de faire fixer le prix du pain pour la classe la plus souffrante du peuple, à la charge d'indemniser les boulangers. Plusieurs citoyens affectés de la disette qui se faisait sentir.. proposèrent d'établir un comité de subsistances et d'avancer les sommes nécessaires, pour faire

1. H 1469.
2. 25 mai 1791, D VI 43.

venir des blés de l'étranger qui, répandus à propos dans les marchés, pussent arrêter l'augmentation du prix de cette denrée. La municipalité accepta cette proposition, avec promesse de supporter la perte qui en résulterait. Ces moyens extrêmes qui seuls purent arracher à la faim et au désespoir des milliers de pères de famille ont été la cause principale de la ruine de notre ville : l'indemnité des boulangers a monté à 80 000, celle du comité de subsistances à 30.000, et l'entretien des ateliers de charité jusqu'à ce jour est de plus de 65.000. L'insurrection des campagnes survenue au commencement de cette année a mis le comble à tant de calamités : les gardes nationales furent à l'instant envoyées pour y rétablir la paix et l'ordre et Rennes a supporté seule cette dépense[1]. » Marseille est peut-être plus pathétique encore[2]. « Nos sollicitudes s'accroissent tous les jours par une infinité de causes dont la principale est la pénurie extrême de nos finances. Il est désastreux pour des administrateurs de ne marcher qu'environnés de créanciers qui sollicitent du pain. Le défaut de payer ceux-ci anéantit le crédit public, et personne ne versant de fonds dans l'emprunt de 1.500.000 autorisé par l'Assemblée nationale, nous restons constamment dénués de tous moyens de soutenir notre administration... Obsédés par les instances des créanciers et des fournisseurs, les administrateurs sont sur le point d'abandonner le timon des affaires, et les plus grands dangers menaceraient la chose publique si ces administrateurs étaient réduits à prendre ce parti. » La situation n'est pas plus belle à Lyon : accablée par une dette énorme (près de 40 millions), par l'anéantissement de ses octrois qui creuse dans ses recettes de 1789 et 1790 un trou de 1.715.000 l., par une crise industrielle inouïe qui la contraint de faire nourrir 25.000 individus aux dépens de leurs concitoyens, Lyon sera au 1er avril 1792 en retard de deux ans envers près de 4.000 créanciers mourant de faim.

Et les villes n'en sont pas pour cela plus économes : Bordeaux, par exemple, qui sur 1.092.000 l. de revenu va en voir disparaître 925.000 par la suppression des octrois, n'en dépense pas moins largement pour l'envoi de gardes nationaux à la Fédération, pour les expéditions de Montauban, de Moissac, etc., et quand la municipalité rendra ses comptes, le directoire du district constatera mélancoliquement dans une délibération, d'ailleurs des plus élogieuses pour les membres de cette municipalité, « qu'il eût été facile de faire des diminutions sur un grand nombre d'objets, et même d'en supprimer plusieurs entièrement », mais que « on est forcé de convenir qu'une réforme générale et subite était infiniment difficile, qu'on éprouve même moins de

1. Lettre de la municipalité de Rennes, 29 octobre 1790, D VI 33.
2. Lettre de la municipalité de Marseille aux députés de cette ville, 29 juillet 1791, D VI 23.

regrets d'une aussi grande dépense lorsqu'on reconnaît que les divers canaux par où les fonds de la commune se sont répandus ont porté des secours et des soulagements dans la classe la plus indigente du peuple » et que « une municipalité populaire, remplaçant un corps de ville d'une composition si différente, trouvant des abus sans nombre profondément enracinés, voulant les anéantir tous, mais arrêtée sans cesse par une foule de considérations dont la plus impérieuse était sans doute d'attacher au nouveau régime les citoyens les moins aisés au lieu de la leur faire haïr, était dans une position infiniment délicate. » Avec une semblable résignation, on peut aller loin : en tout cas on va sûrement à la ruine ; on y va d'autant plus vite que des profusions nouvelles s'ajoutent à ces profusions anciennes qu'on n'a pas le courage de supprimer.

Rapport de Laennec sur les finances de Nantes. — Nulle part, peut-être, la crise terrible que traversèrent alors les finances municipales n'a été décrite de façon aussi émouvante que dans le remarquable rapport lu le 1[er] décembre 1790 à la municipalité de Nantes par Laennec, alors officier municipal de cette ville[1] : c'est une peinture impressionnante de la formidable secousse de juillet 1789, des épouvantes de la famine, des mesures désespérées que l'on prend pour conjurer le fléau et qui aboutissent plutôt à l'aggraver, de la misère générale, du tremblement universel des autorités devant une populace qui ne connaît plus aucun frein et que ses souffrances exaspèrent : « ... En un moment (le 20 juillet 1789) l'Hôtel de Ville fut désert, les arsenaux enfoncés, les armes distribuées à tout venant : dans le désordre universel de la ville nul ne songea aux embarras où cet armement subit de 25.000 citoyens allait jeter l'administration municipale : personne, peut-être, depuis, n'a pensé que cette journée seule coûte à la ville de Nantes plus de 80.000 l. C'est de cette époque cependant que datent les dépenses extraordinaires dont nous avons eu quelque peine à rassembler les documents. Il fallut recréer à neuf une garde active, lui donner des armes sûres, en distribuer aux communes voisines, rassembler à tout prix des munitions et des subsistances... Les anciens électeurs rassemblés à l'Hôtel de Ville le 28 juillet par le sentiment du patriotisme le plus pur arrêtèrent... d'adjoindre aux officiers municipaux un comité provisoire de 30 citoyens... qui fit des efforts incroyables pour sauver les débris de la fortune commune, pour approvisionner la ville, pour ramener la tranquillité dans un peuple encore agité par les convulsions du 20 juillet. Malheureusement il n'était pas en son pouvoir de modérer des dépenses impérieusement ordonnées par les circonstances, d'empêcher les versements frauduleux qui tarissaient la source des reve-

1. F 1 c III, Loire-Inférieure, 5.

nus les plus précieux de la commune. L'insurrection avait produit la licence, il fallait tolérer un mal que l'on ne pouvait plus arrêter et se livrer à des dépenses dont on n'avait pas le temps de sonder la mesure... A mesure que les désordres de la licence se propageaient, quand toutes les lois de police devenaient impuissantes pour réprimer les pillages et les violences, des pères de famille ne pouvaient plus exposer leur fortune au hasard des événements et leur sûreté personnelle au hasard mille fois plus terrible des interprétations de la malignité... Les négociants particuliers avaient abandonné sans retour un genre d'industrie dont une multitude aveugle leur arrachait avec violence les fruits les plus légitimes... La commune dut faire acheter pour son compte, envoyer des émissaires dans les marchés du bas Anjou et du Poitou... On frémit encore des dangers que de généreux citoyens osèrent braver pour exécuter leur commission : on afficha leurs noms aux portes des églises, on encouragea le peuple à les égorger, les auberges leur furent fermées, les maisons où ils se réfugièrent furent investies, on les poursuivit dans les marchés, dans les champs, sur les grands chemins... Nous dûmes (ensuite) acheter à l'étranger 480 l. le tonneau des blés que nous n'avons pu vendre à Nantes que 330... Quand le peuple veut soumettre à la règle de ses caprices un commerce qui ne se soutient que par la liberté, quand tous les citoyens de l'empire éprouvent à la fois les mêmes besoins et les mêmes alarmes, il faut bien qu'une ville comme celle-ci. . aille chercher au loin les grains que son arrondissement lui refuse... L'approvisionnement de l'année dernière sera pour la commune une dette de 400.000 l. » Il fallut aussi entretenir des ateliers de charité... « Je suis convaincu que ces ateliers ne sont trop souvent qu'une école de fainéantise, une occasion de mouvements séditieux, et que tôt ou tard ce beau rêve de M. Necker ruinera les départements où l'on en embrassera la trompeuse illusion. Nous avons vu dans cette ville des vagabonds étrangers que l'appât de ces travaux commodes attirait du fond des campagnes à l'approche de l'hiver dédaigner d'y retourner dans la belle saison, obstruer tumultueusement toutes les avenues de l'industrie, épier dans les carrefours l'occasion d'offrir leurs audacieux services, menacer ceux qui ne voulaient pas les employer, disputer à nos propres habitants le peu de travail que leur offrait le commerce... Toutes les précautions deviennent infructueuses contre des hommes qui n'ont ni moralité ni patrie... Les papiers publics ont dévoilé à Paris, dans ce genre, des fraudes auxquelles on aura peine à croire... Un atelier occupait-il 100 ouvriers ? Le mémoire du contremaître en accusait 200. Les journées étaient-elles incomplètes ? On les faisait payer entières. Les salaires étaient-ils inégaux ?... La règle du piqueur y mettait le même niveau. Des administrateurs rigides avaient-ils bien compté les sous de petite monnaie avec laquelle on

payait les travailleurs ? Il s'y trouvait toujours un déficit au moment du partage. C'est ainsi que dans les plans dirigés par une fausse commisération tous les abus s'impatronisent à la fois ; que tous les vices prennent dès le premier jour des racines profondes ; que la fortune publique paraît être une épave abandonnée au premier occupant. » Bref, le produit des octrois était tombé dans les 10 premiers mois 1790 à moitié de ce qu'il avaient été en 1789, les dettes de la ville étaient parvenues au chiffre effrayant de 1.622.000 l. et elle sollicitait instamment un secours de la pitié de l'Assemblée, au nom de ses fournisseurs non payés, de ses créanciers en souffrance, de ses pauvres pour lesquels elle ne pouvait plus rien faire.

Paris. — Quant à la ville de Paris, qui avait eu la chance unique de ne pas connaître, sous l'ancien régime, les dilapidations dont souffraient toutes les autres [1], qui, le 13 juillet 1789, n'avait pas moins de 2.854.676 l. en caisse, elle n'échappa point aux effets de la secousse révolutionnaire et en peu de temps sa situation changea du tout au tout. Toutes les sources de sa prospérité, le séjour des grands seigneurs, des financiers, le luxe, l'afflux des plaideurs, le paiement des rentes, etc., etc., tarirent brusquement, en même temps que surgissaient des causes de formidables dépenses, nourriture d'un peuple immense, armement, équipement, habillement de la garde nationale [2] : il fallut suffire aux frais des 60 districts, à ceux de la fête de la Fédération [3], à ceux de la démolition de la Bastille, occasion de gaspillages considérables [4]. Qu'on ajoute à cela les changements brusques et multiples survenus dans l'organisation et le personnel de la municipalité, et l'on comprendra aisément à quelles terribles épreuves se trouva subitement soumis le budget municipal. Dans un rapport du 5 mars 1791 à l'appui d'une demande de fonds faite par la municipalité parisienne, M. de Montesquiou estimait à 8.200.900 l. les dépenses extraordinaires causées par la Révolution pendant 18 mois, dont 4.650.000 l. restaient encore à payer. Un décret du 10 mars alloua 3 millions à titre d'avance : 900.000 l. s'y ajoutèrent un peu plus tard. Ce n'est pas la seule fois, tant s'en faut, que Paris se fera entretenir aux dépens du Trésor ou plutôt de la caisse de l'extraordinaire. Comment opposer des refus à

1. Cf. t. I, p. 62.

2. Dont les dépenses furent mises à la charge de la commune par décret du 21 mai 1790.

3. Ils se montèrent à environ 1.300.000 l. Après de longues contestations entre l'Etat et la ville pour le paiement de cette dépense, un décret du 27 juin 1793 alloua à cet effet au ministre de l'intérieur un crédit de 900.000 l. : un tiers donc environ resta à la charge de Paris.

4. On avait prévu 80.000 l. : il en coûta 1.200.000 (Rapport de Fleuriot Lescot à la commune de Paris, 26 nivôse an II). Un décret du 4 octobre 1790 avait mis ces frais, jusqu'à concurrence de 500.000, à la charge de la nation.

une ville qui avait rendu à la Révolution tant de services et qui pouvait lui causer tant d'embarras ?

Echec des mesures prises en faveur des villes. — Les autres villes, dont la situation n'est pas moins cruelle, se répandent, comme Paris, en lamentations et en supplications ; autorisation d'émettre des emprunts, ou d'établir quelque imposition particulière et temporaire, ou de garder pour elles le produit de quelque taxe d'Etat, par exemple de la contribution patriotique, allocation d'une avance aux dépens du Trésor, soit pour achat de grains, soit pour entretien d'ateliers de charité, soit pour secours à des hôpitaux, telles sont les conclusions ordinaires des appels désespérés qu'elles adressent à l'Etat. Mais il y a peu à espérer soit des impôts extraordinaires, soit des emprunts. La patriotique ne se paie guère : les impositions supplémentaires sur les plus fort imposés, sur ceux des habitants payant plus d'un certain chiffre de capitation ou de taille, ménagent aussi sans doute bien des déceptions : quand le principal rentre si mal, comment l'accessoire rentrerait-il beaucoup mieux ? Quant au crédit, il est décidément ruiné. Toulouse, autorisée par décret du 16 mars 1790 à émettre un emprunt de 300.000 l. à 5 0/0 pour ateliers de charité, en trouve 12 000[1] ; Rouen sur 100.000 l. obtient 36 800,et son hôpital général, encore moins favorisé, 8.000 sur 200.000 qu'il demande[2] ; Orléans, qui émet un emprunt de 243.600, éprouve de telles difficultés qu'elle y renonce, et préfère prendre un vieux dépôt destiné à des réparations à l'église Ste-Croix ; à Marseille un emprunt de 1.500.000 l. ne produit que 700.000, et une contribution qu'on a voulu établir sur les propriétaires et sur les locataires, à peu près rien : soit impuissance réelle, soit impuissance voulue « il n'a pas encore été possible, écrit la municipalité le 29 juillet 1791, d'établir des impositions directes, parce que cette opération exige beaucoup de temps dans une ville où jamais il n'y a eu d'impositions directes levées sur les propriétés[3]. » L'expérience le démontre vite : pour les villes comme pour l'Etat, l'absence de ressources régulières et l'accroissement formidable des dépenses ne laissent d'autre solution que de vivre sur le gros capital que constituent les biens nationaux.

Les municipalités, en effet, ont été autorisées, et même invitées, à prendre leur part de cette magnifique aubaine : elles l'ont été dans un temps où la grande crainte de la Constituante était de ne pas trouver d'acheteurs, et c'est pour cela qu'a été imaginé le système bizarre consistant à vendre aux muuicipalités à charge par elles de revendre ensuite. La loi du 14 mai 1790 leur a alloué le 16e de ce prix de revente,

1. Lettre du directoire de la Haute-Garonne, 22 décembre 1790, D VI 30.
2. Mémoire de la municipalité de Rouen, 30 décembre 1789.
3. D VI 23.

et celle du 22 mars 1791 a étendu cette faculté au delà des 400 millions dont la précédente prévoyait l'aliénation. Mais l'on sait déjà que ni cette crainte ni ce calcul ne furent justifiés par l'événement. L'élan fut grand et général vers l'acquisition des biens nationaux, pour de nombreuses raisons dont la principale fut le désir de se débarrasser des assignats, et l'événement prouva bientôt combien avait été inutile cet achat fictif par les municipalités. Souvent il arriva que les décrets d'aliénation à des villes furent devancés par des soumissions ou par des achats de particuliers, de sorte qu' « il doit demeurer pour constant que l'interposition des municipalités, adoptée comme une mesure de prudence, était devenue, par le patriotisme éclairé et confiant des citoyens français, absolument inutile au succès rapide des ventes [1] ». Son seul résultat était de compliquer fâcheusement la comptabilité des receveurs de district : les mêmes affiches, la même adjudication, comprenaient souvent des parties soumissionnées par des municipalités, d'autres qui ne l'étaient pas, d'où des difficultés pour le partage des fruits, pour les frais d'adjudication, pour l'allocation du 16e, etc. [2]. Ce 16e se réduisait d'ailleurs à bien peu de chose par la faible importance des lots qui leur restaient. Dans l'hypothèse la plus favorable, les villes n'y pouvaient trouver qu'un secours tardif et irrégulier, au fur et à mesure des versements des acquéreurs, tandis que leurs besoins étaient immédiats et pressants.

Décrets des 29 mars et 5 août 1791. — Il était donc urgent de venir à leur secours : Dupont de Nemours fit admettre le 29 mars 1791 que l'Etat prendrait à sa charge celles de leurs dettes (et beaucoup étaient dans ce cas) qui n'avaient été contractées, en réalité, que pour le service de l'Etat, fonds fournis au Trésor, rachat d'offices inutiles, acquisition ou engagement à temps de quelque imposition, construction de casernes ou de fortifications, etc., etc. Pour rembourser les dettes demeurant à leur charge, les municipalités vendraient leurs biens patrimoniaux ; pour pourvoir à leurs dépenses, elles étaient autorisées à percevoir, sur les rôles des impositions ordinaires 1790, les sommes

1. Rapport de Pougeard-Dulimbert au nom du comité d'imposition, 28 septembre 1791. — Déliars, dans un rapport à la Législative sur la liquidation générale des dettes des villes et communes, constatera aussi que les trois quarts des décrets d'aliénation consentis à des municipalités n'ont été rendus que longtemps après que les biens qui y étaient compris avaient été déjà vendus à des particuliers, sur les soumissions qu'ils avaient faites longtemps avant que les municipalités elles-mêmes eussent songé à fournir les leurs.

2. « Il n'existe pas un seul receveur de district dont les écritures aient été préparées dans le principe pour cette opération, faute d'avoir connu assez à temps les décrets d'aliénation aux municipalités... La compensation, loin d'être utile aux municipalités ou à la nation, serait préjudiciable à toutes deux, par les frais considérables que l'opération entraînerait, et par le retard qui en résulterait pour les municipalités sur la jouissance de leur 16e. » (Même rapport).

nécessaires pour couvrir ces dépenses pendant 3 mois à partir du 1er avril ; les villes tarifées, où les impositions ordinaires n'étaient perçues que sous la forme de droits de consommation, lèveraient ces mêmes sommes au marc la livre sur les rôles de leurs contributions foncière et mobilière 1791, ou par forme d'acomptes en attendant ces rôles. Des emprunts par obligations remboursables dans le cours de l'année étaient en outre autorisés dans les cas de nécessité pressante. Mais ce décret était par malheur entièrement inexécutable. Percevoir des suppléments là où on ne parvenait pas à obtenir le principal, faire payer sur des rôles encore inexistants, là où on ne parvenait pas à faire rentrer des impositions depuis longtemps échues, autoriser des emprunts quand il était démontré par une foule d'exemples qu'on ne trouvait plus de prêteurs, autant de mesures évidemment illusoires, dont l'Assemblée, semble-t-il, ne pouvait guère se dissimuler à elle-même la vanité. C'est pourquoi un décret du 5 août 1791 rendit obligatoire pour les communes endettées, et n'ayant pas assez pour rembourser leur dette du 16e à attendre de la revente des biens nationaux à elles adjugés, la vente de leurs biens patrimoniaux, sauf des terrains et des immeubles consacrés à un service public, et, en cas d'insuffisance[1], ordonna la perception d'un sol additionnel à la foncière et à la mobilière, dont 10 deniers pour les intérêts et 2 pour l'amortissement du capital ; si ce sol additionnel, enfin, ne suffisait pas, la nation prendrait à sa charge le surplus de leurs dettes. Quant aux dépenses ordinaires, elles seraient couvertes par les 2 sols pour livre de la patente établis à cet effet, et au besoin par des sous pour livre additionnels à la foncière et à la mobilière ; car on s'obstinait à fermer les yeux sur l'inexécution notoire des prescriptions relatives à ces impositions, et à vouloir faire face à des charges certaines et immédiates par des recettes hypothétiques et, en tout cas, fort éloignées. Les villes ne cessèrent donc pas d'être aux prises avec les embarras les plus cruels[2], et force fut plus d'une fois à l'Assemblée de leur consentir de ces avances sur la caisse de l'extraordinaire qu'elle n'osait pas refuser à Paris, et qu'elle ne pouvait pas refuser à des détresses encore plus grandes, souvent, que celle de la capitale : c'est ainsi que Bordeaux reçut 800.000 l. par décret du 17 août 1791, Dieppe 316.880 (7 septembre), Toulouse 400.000 (13 septembre), Marseille 900.000 (20 sep-

1. Lafon Ladébat estimait (14 mai 1792) à 150 millions l'actif des communes, dont 50 millions à provenir du 16e sur la vente des biens nationaux, et à 200 millions leur passif.

2. Carnot, en mission à Soissons en 1792, trouvera des officiers municipaux de La Fère obligés de faire des avances à la ville sur leur crédit personnel ; à Compiègne, aussi, des citoyens aisés et des officiers municipaux venant au secours de la ville par des contributions volontaires (Correspondance, I, 22). Partout les villes sont réduites « à un excès de détresse inexprimable » (*Ibid.*, I, 343).

tembre), Rennes 90.000, Melun 40.000, etc., etc. Même situation pour les hôpitaux que la suppression des octrois et de beaucoup de droits féodaux privait de 10 millions sur les 29 ou 30 de revenu qu'ils possédaient avant la Révolution Une loi du 5 avril 1791 leur accorda, pour 1791, paiement, aux frais du Trésor, des rentes sur des biens nationaux et des dîmes dont ils jouissaient, ainsi que l'équivalent des droits féodaux qu'ils avaient perdus. Ce dédommagement douteux est loin de suffire ; il faut qu'on leur accorde en outre (8 juillet) une avance de 3 millions sur la caisse de l'extraordinaire, puis de 1.500.000 (4 septembre), sans compter d'autres avances pour divers hôpitaux particuliers[1], en tout 5.306.226 l. pour l'année 1791 ; comme si ce n'eût pas été assez de toutes les autres fissures par lesquelles s'écoulait avec une inquiétante rapidité le capital de la nation !

1. Notamment à Paris, Lille, Cambrai, Marseille, Tours, Rouen, etc., etc. A Rouen l'hôpital général et l'Hôtel-Dieu de la Madeleine avaient vu leur déficit s'élever de 250.000 à 433.000 par la suppression des octrois. L'hôpital général de Paris perdit pour la même raison 2.599.000 l. de revenu sur 3 millions ; l'Hôtel-Dieu, 556.000 sur 1.303.000.

CHAPITRE VIII

LA VENTE DES BIENS NATIONAUX SOUS LA CONSTITUANTE ET LA LÉGISLATIVE[1]

La vente des biens nationaux. — Circonstances qui l'ont favorisée. — Succès apparent des ventes. — Circonstances nuisibles au succès des ventes. — Enormité de la perte subie par l'Etat sur le prix des ventes.

La vente des biens nationaux. — Tout repose donc, en définitive, sur cette caisse de l'extraordinaire, dans laquelle, en dépit de son nom, il est puisé sans cesse et pour les besoins les plus ordinaires ; et elle-même ne peut exister, prospérer, rendre des services, qu'autant que la vente des biens nationaux réussira. La vente des biens nationaux, telle est, en dernier ressort, la chose essentielle, tel est l'espoir suprême, tel est le merveilleux moyen qu'une bonne fortune inouïe a réservé à la France pour se refaire, pour se relever de ses ruines et, selon l'heureuse expression de Beugnot, procureur général syndic de l'Aube, pour « rajeunir »[2] la nation.

Oui, la vente des biens nationaux est en effet capable d'opérer ce miracle, et il dépend de la France d'étonner l'Europe par la grandeur de ses ressources comme elle l'a étonnée par la soudaineté de sa chute ; mais à une condition : c'est que ce magnifique capital soit vraiment utilisé, qu'il soit *vendu* dans toute la force du terme, échangé contre une valeur réelle, et qu'il ne soit pas gaspillé, qu'il ne s'évanouisse pas au moment où on va le saisir, qu'il ne soit pas misérablement jeté et à tout jamais perdu dans le gouffre sans fond du papier-monnaie. La décision prise de le faire payer en assignats, et non pas, du moins dans l'immense majorité des cas[3], en titres de créance sur la nation, engageait à cet égard dans une voie funeste, au bout de laquelle était comme l'anéantissement, comme l'engloutissement, de ce splendide patrimoine. Quelle énorme distance entre ce qui a été fait, et ce qu'il était

1. Je ne puis que résumer ici très brièvement l'ouvrage que j'ai antérieurement consacré à cette question (*La vente des biens nationaux sous la Révolution, avec étude spéciale des ventes dans les départements de la Gironde et du Cher* : Champion, 1908).
2. Discours du 4 novembre 1790, F 1 c III, Aube, 2.
3. Cf. p. 167.

possible de faire ! D'un côté, la richesse publique reconstituée, la dette remboursée ou allégée, les embarras des finances terminés, la France s'acheminant sans secousse vers ses nouvelles destinées ; de l'autre, l'Etat recevant en paiement de ses superbes domaines un papier sans valeur, donnant beaucoup et ne recevant rien, le déficit se creusant davantage par cela même qui aurait dû le combler, les difficultés croissant, les besoins publics multipliant les émissions et la multiplicité des émissions en anéantissant graduellement le produit, la misère pour l'Etat et pour les particuliers, les expédients les plus ruineux, la banqueroute, et, malgré elle, malgré l'accroissement considérable au cours de la Révolution de ce capital immobilier si mal utilisé, pas un instant de trêve aux pires embarras financiers !

Lorsqu'on arrête sa pensée sur ce douloureux contraste, on en est d'autant plus tristement impressionné que la faute initiale était en vérité facile à éviter. Sans doute il importait, pour assurer le succès si essentiel des ventes, de mettre entre les mains des acquéreurs un moyen de libération facile. Mais la proie était assez tentante, mais les avantages précieux que le législateur était tout disposé à accorder à la vente étaient assez grands, mais les circonstances étaient assez favorables, pour qu'il fût inutile, semble-t-il, d'y ajouter encore cet appât irrésistible de pouvoir échanger — et encore en 12 ans de temps — du mauvais papier contre d'excellents domaines. On aurait pu trouver des acquéreurs sans les attirer par cette perspective agréable. On sacrifia trop à l'intérêt de vendre vite et on perdit trop de vue l'intérêt si grand aussi, quoi qu'en dît Mirabeau, de vendre bien. Il n'était nullement besoin de tant de papier-monnaie pour aller dans tous les rangs de la société recruter des acquéreurs.

Circonstances qui l'ont favorisée. — L'occasion était en effet séduisante, l'opération toute nouvelle : la cessation des emprunts d'Etat, les remboursements d'offices annoncés, bientôt commencés, les rachats de droits féodaux, étaient autant de causes qui semblaient devoir créer des disponibilités, sans laisser à ces disponibilités d'autre emploi vraiment indiqué que celui d'acquisitions immobilières, car il ne faut guère songer à des entreprises industrielles et commerciales au milieu d'une Révolution. Quant au peuple des campagnes, la cessation de fait des impositions comme des dîmes et des droits féodaux, la disparition des craintes qui le forçaient sous l'ancien régime à paraître misérable alors même qu'il jouissait de quelque aisance, étaient aussi des conditions extrêmement favorables au succès des ventes. Les biens nationaux étaient vendus francs et libres de tout privilège et hypothèque, dégagés notamment de toutes rentes, prestations foncières, redevances seigneuriales, avantage énorme sur les biens patrimoniaux qui y restaient soumis jusqu'au rachat[1]. Inversement les

1. Cf. p. 127.

droits féodaux dont la nation devenait propriétaire étaient mis par elle en vente à raison de 15 ou 20 fois leur montant, alors que leur rachat par les particuliers qui en étaient débiteurs devait se faire sur le pied de 20 à 25 fois le revenu : ce qui rendait l'opération fort tentante. Les scrupules de conscience ne gênaient personne ; les intérêts de l'Eglise paraissaient suffisamment sauvegardés par le très considérable budget des cultes que la Constituante établissait : et le clergé ne fit à la vente des biens qui venaient de lui être enlevés qu'une opposition peu vive en général, ou, en tout cas, peu efficace [1]. Tout était donc réussi pour que les populations se jetassent volontiers sur la riche proie qui leur était offerte.

Succès apparent des ventes. — Aussi n'y manquèrent-elles pas. Beaucoup d'ardeur à soumissionner, puis à enchérir : notable supériorité des prix d'adjudication sur ceux d'estimation (ceux-ci, il est vrai, très peu élevés, à cause des bases adoptées) ; fréquence des achats de maisons par leurs locataires, ou de domaines ruraux par leurs fermiers ou par des propriétaires limitrophes ; bon classement des ventes ; rareté extrême des déchéances et des reventes à la folle enchère ; tels sont les caractères les plus frappants qu'offrent les ventes du début, depuis 1790 jusque vers 1792. Le succès en est indéniable : il s'est manifesté avec éclat dans toute la France :

	Prix d'estimation	Prix d'adjudication
Département du Nord, jusqu'au 1er oct. 1791.	23.345.164	40.891.386
Pas-de-Calais, jusqu'au 1er janvier 1792 . .	34.888.871	53.370.055
Seine-Inférieure, jusqu'au 1er janvier 1793 .	20.277.079	35.174.637
Paris, jusqu'au 1er novembre 1791	26.346 000	44.323.878
Aube, jusqu'au 30 octobre 1791	10 843.000	plus de 18 mil.
Haute-Marne, jusqu'au 31 décembre 1791. .	10.794.503	19.681.605
Nièvre, jusqu'au 1er janvier 1792.	5.414.309	10.527.755
District de Bourges, jusqu'à la fin de 1792 .	3.929.670	8.889.396
Puy-de-Dôme, jusqu'au 17 novembre 1791 .	8.136.397	16.638 318
District d'Aix, jusqu'au 28 octobre 1791 . .	1.209.077	2.191.651
District de Marseille, id.	4.590.616	6.910.293
Haute-Garonne, jusqu'au 1er novembre 1791.	10.285.414	14.976.601
District de Libourne, jusqu'en frimaire an II.	1.625.000	2 956.619
District de Rennes, jusqu'au 1er nov. 1791 .	1.387.817	2 011.782
Sarthe, pendant l'année 1791	24.540.050	41.576.287
District de Savenay, jusqu'au 30 sept. 1791 .	1.491.351	1.807.615
Morbihan, jusqu'au 15 novembre 1791 . . .	3.922.352	4.838.091

1. De Boisgelin, archevêque d'Aix, pouvait dire avec vérité (4 mai 1791) : « Nous n'avons pas troublé d'un seul mot, d'une seule plainte, le cours des opérations fondées sur l'hypothèque des biens qu'on nous a ravis. »

On le voit : dans toutes les régions de la France, la vente, au début, réussit parfaitement ; les prix d'adjudication dépassèrent ceux d'estimation au moins d'un tiers, parfois de près de moitié ; les pays les plus catholiques de France, ceux qui allaient bientôt prendre les armes pour leurs prêtres persécutés et proscrits, considérèrent la natiolisation des biens d'Eglise comme une opération parfaitement légitime et ne dédaignèrent nullement d'en prendre leur part. Jusque dans la Vendée et dans les Mauges la vente des biens d'Eglise se fit facilement et avantageusement ; des prêtres très orthodoxes, bientôt réfractaires au serment constitutionnel, donnèrent l'exemple d'acheter, exemple suivi par des gens de haute noblesse, des Colbert de Maulevrier, des d'Escoubleau de Sourdis ; des chefs marquants de la prochaine insurrection vendéenne, Cesbron d'Argonne, d'Elbée, Bonchamps, soumissionnèrent ou achetèrent. A plus forte raison en fut-il ains dans tout le reste de la France. Partout, dans tous les départements dont les ventes nationales ont fait jusqu'ici l'objet d'études spéciales, a été constaté ce fait que d'assez nombreux curés se sont portés adjudicataires des biens de leurs cures dont ils avaient coutume de jouir, quelquefois même d'autres biens : fait en vérité bien naturel, extraordinaire seulement aux yeux des personnes s'imaginant bien à tort, sur la foi de Michelet et autres historiens mal informés, qu'il fallut, pour acheter des biens nationaux, faire acte de foi et d'amour envers la Révolution, lier indissolublement sa cause à la sienne, épouser à tout jamais ses intérêts, ses passions, ses ressentiments. Rien de plus faux, surtout au début ; en affirmant que les Jacobins se firent acquéreurs, et que les acquéreurs se firent Jacobins. Michelet a commis une double erreur, ainsi qu'en témoigne l'examen même sommaire des listes d'acquéreurs. Le grand mobile qui les a poussés a été le désir de profiter d'une bonne occasion, d'ajouter à leurs biens quelque champ ou quelque domaine les complétant heureusement ou promettant d'être plus tard d'une défaite avantageuse. Il n'est pas une classe de la société, il n'est pas un parti politique, il n'en est pas un, particulièrement, de ceux qui se sont successivement proscrits pendant la Révolution, feuillants, girondins, fédéralistes, émigrés, jacobins, qui ne figure sur ces listes ; des terroristes notoires s'y rencontrent à côté de futures victimes de la Terreur : car, si quelques accusés eurent l'heureuse chance de se voir compter, auprès de la justice révolutionnaire, des acquisitions de biens nationaux comme une bonne note, pour quantité d'autres le même fait ne contribua nullement à détourner d'eux le glaive meurtrier, et il ne fut pas rare de voir des biens précédemment vendus comme biens de première origine revenir ensuite sur le marché comme biens d'émigrés ou de condamnés. A côté d'ecclésiastiques, qui ne sont pas tous dés ecclésiastiques assermentés, on y remarque des gentilshommes, des chevaliers de Saint-Louis, des

députés de la noblesse, des officiers des ci-devant Parlements, des hommes qui allaient être bientôt des militants notoires du royalisme. M. de Surlaville, lieutenant général, achète près de Bayeux l'abbaye de Mondaye ; le duc de Crillon fait acheter par un huissier de cette ville pour 200.000 l. de biens nationaux. A Die, des chevaliers de Saint-Louis se remarquent sur la liste des acquéreurs à côté de manœuvres et d'aubergistes [1]. Le signal des achats est donné dans la Sarthe par le comte de Valence, colonel. On compte, dans la Vienne [2], 134 acquéreurs ecclésiastiques, dont un curé insermenté, 55 acquéreurs nobles. Ce fait est universel et les exemples en pourraient être indéfiniment multipliés.

Le contingent le plus important fut d'ailleurs, dans cette première période des ventes, celui de la bourgeoisie, et rien de plus naturel : elle était dans la situation morale et matérielle nécessaire pour profiter de l'occasion, elle était la première appelée à bénéficier, si toutefois le mot peut trouver ici son emploi, des liquidations et des remboursements révolutionnaires : elle n'avait guère d'autre défaite possible pour les assignats qu'elle recevait ainsi, et enfin elle était toute portée pour acheter les immeubles urbains, maisons, terrains, ou domaines ruraux situés à proximité des villes, qui constituaient la plus grosse part des biens du clergé, particulièrement de ceux du clergé régulier, beaucoup plus riche que le clergé séculier. La population des campagnes, toutefois, ne fut nullement exclue de ces premières ventes : si sa part fut plus modeste, elle fut très loin d'être nulle : les petits domaines des cures, en général très morcelés, passèrent souvent à de petits propriétaires limitrophes, et le cas s'est présenté aussi où des propriétés importantes pour lesquelles des enchères partielles avaient dépassé le chiffre de l'enchère totale, furent, conformément à la loi du 14 mai 1790, dépecées entre un grand nombre d'adjudicataires. Jusque sur les marches du trône, enfin, il s'est trouvé des amateurs pour les biens nationalisés : quand la reine écrivait à Fersen, le 5 juin 1792, que l'acquisition de quelques beaux domaines du clergé était, quoi qu'on en dît, la meilleure manière de placer son argent, quand elle lui

1. Du Bosc de Beaumont, *Souvenirs normands* ; Chevalier, *La Révolution à Die et dans la vallée de la Drôme* ; *Saint Paul Trois Châteaux pendant la Révolution*.

2. De Roux, *La Révolution dans la Vienne*. Cet auteur cite cette remarquable lettre de Crouzé Latouche aux municipalité du département, juin 1791 : « Il ne faut pas vous imaginer qu'il n'y ait que des amis de la Révolution qui aient acheté. Ceux qui sont si affligés du nouvel ordre de choses et qui semblent attendre une contre-Révolution, des ecclésiastiques qui regrettent leurs bénéfices, des ci-devant nobles, des ci-devant seigneurs, des ci-devant magistrats des Parlements, et enfin des aristocrates, n'ont pas perdu la tête malgré leurs craintes et leur colère, et lorsqu'ils ont vu quelques biens nationaux à leur convenance ils se les ont fait adjuger avec autant d'empressement que les patriotes : et ils n'auraient pas plus d'envie que ceux-ci de se les voir enlever. »

annonçait prochainement des détails sur les biens ecclésiastiques dont elle venait de faire acquisition pour son compte, elle parlait évidemment avec sincérité, et exprimait ses véritables sentiments ; tant il est vrai que depuis la famille royale jusqu'aux plus humbles degrés de l'échelle sociale, sans absolument aucune exception, la nation trouva aisément des amateurs pour les biens dont elle venait de s'emparer.

Ces achats poursuivis avec tant d'ardeur furent aussi, en général, des achats par adjudicatairessérieux, solvables, stables. La rareté des déchéances et des folles enchères pour cette période de l'histoire des ventes est un fait dont ont été frappés tous ceux qui en ont étudié le détail. Elle fait un contraste significatif avec les ventes plus spéculatives et plus mal classées de la période qui suivra. La place des manœuvres illicites, frauduleuses, n'y a pas été non plus considérable.

Circonstances nuisibles au succès des ventes. — Il y en a eu cependant, et si des causes puissantes concouraient à favoriser le succès des ventes, il en est quelques autres, aussi, qui agissaient en sens contraire. La loi du 14 mai 1790 ordonnait, fort imprudemment, estimation du revenu d'après les baux, quand il était de notoriété publique que les prix déclarés dans les baux étaient, 9 fois sur 10, fort inférieurs aux prix réels. Lorsque l'estimation devait se faire par experts aucune précaution sérieuse ne fut prise, surtout lorsque le décret du 3 novembre 1790 eut décidé qu'il n'y aurait qu'un seul expert commis par le directoire du district, pour protéger la nation contre des sous-estimations plus ou moins frauduleuses [1]. Les évaluations de revenu d'autre part, très faibles quand il s'agissait d'une mise en vente, furent exagérées quand il s'agissait de l'assiette de la contribution foncière [2]. La suppression de fait des droits féodaux et des dîmes enlevait beaucoup de valeur à nombre de propriétés ecclésiastiques dans le revenu desquelles ces droits entraient pour une part importante et laissait même sans emploi certains immeubles qui n'avaient d'autre destination que d'en engranger les produits. Mais surtout il y eut parfois des manœuvres coupables soit pour restreindre la publicité de certaines ventes, soit pour les faire faire un autre jour que le jour convenu, soit pour dissimuler dans les affiches partie du bien à vendre, soit pour écarter des concurrents par des promesses ou des menaces, etc. La liberté des enchères fut plus d'une fois entravée ; d'autres fois des acquéreurs insolvables furent mis en avant pour écarter des enchérisseurs sérieux, et amener ensuite des déchéances ou des rétrocessions dont d'habiles gens sauraient tirer bon parti. Des

1. Un rapport du 1er novembre 1791 au département des Bouches-du-Rhône les dit l'une dans l'autre, inférieures de 1/5e à la valeur réelle (F 1 c III, Bouches-du-Rhône, 5).

2. Cf. p. 191.

communes s'entendirent pour acheter collectivement des domaines à leur convenance, et en faire ensuite la répartition entre leurs habitants: un article du décret du 24 avril 1793 visa, mais un peu tard, ces conventions qualifiées de frauduleuses. C'est ainsi, par exemple, que dans la Dordogne un aventurier, Chrétien, réussit à se rendre acquéreur pour 560.000 l. de la Chartreuse de Vauclaire, près Périgueux, dont on pouvait espérer 12 millions : ce qui fit un énorme scandale.

Mais, quelque fâcheux effets qu'aient pu avoir pour les intérêts de l'Etat vendeur ces agissements frauduleux, ce serait une grande erreur de croire qu'ils lui aient fait subir une lésion vraiment grave : ils ne furent pas, à cette époque, assez répandus (l'extrême rareté des déchéances en fait foi) pour porter à la fortune publique une atteinte vraiment irrémédiable. Tout autre est la cause qui a privé la nation de la substance même de cette belle dotation réservée par une chance favorable à la France nouvelle, qui l'a fait évanouir en fumée, qui a réduit à peu de chose les 2 ou 3 milliards de biens d'Eglise si complaisamment présentés par les orateurs officiels du temps comme une inépuisable richesse : richesse immense, en effet, si elle eût été bien ménagée ; et cette cause, ce fut le paiement en papier-monnaie. Il était, certes, indispensable, pour trouver des acquéreurs, de les attirer par l'appât de délais prolongés pour le paiement, et les diverses Assemblées successives sentirent si bien cette nécessité qu'elles laissèrent, en fait, subsister le délai de 12 ans, puis de 10 ans à partir de 1793. Mais ces délais mêmes, avec les émissions désordonnées auxquelles d'autre part on avait la faiblesse de se laisser entraîner, condamnaient ce papier à s'avilir, et le Trésor public à ne plus recevoir en échange de ses immeubles qu'une valeur insignifiante. Obligé, pour activer les ventes, de laisser longtemps les assignats dans la circulation ; obligé, par la non rentrée des impositions et par l'urgence des besoins, d'en accroître constamment la masse et de l'accroître d'autant plus que par l'effet même de leur quantité surabondante ils s'avilissaient davantage ; obligé enfin (du moins pendant longtemps encore, jusque vers la fin de l'an III) de les recevoir au pair dans ses caisses, sous peine de porter à leur crédit le coup de grâce, l'Etat se trouva pris dans un cercle vicieux. Et c'est ainsi qu'en dépit du succès apparent des ventes, en dépit de ces plus-values sur les prix d'estimation triomphalement annoncées à la tribune, l'opération aboutit, financièrement parlant, à peu de chose pour les biens de première origine ; à moins encore, plus tard, pour ceux de seconde origine. Seuls les acquéreurs qui payèrent comptant apportèrent au Trésor des sommes qui n'étaient point négligables. Mais ils furent relativement peu nombreux. La grande majorité, sentant plus ou moins confusément qu'il y a grand avantage sous le régime du papier-monnaie à être débiteur et à se réserver les chances de dépréciation, profita des délais légaux et

souvent même les dépassa. L'apport de ceux-là fut, pécuniairement, presque nul.

Enormité de la perte subie par l'Etat sur le prix des ventes. — Du 1er janvier au 15 mai 1791, par exemple, la caisse de l'extraordinaire reçoit, du produit de la vente des biens nationaux, 106.197.232 l.[1] : or, pendant le même laps de temps, un état *incomplet* des adjudications faites nous apprend qu'il en fut fait pour 579.550.603 : si tous les procès-verbaux d'adjudication, et non pas seulement une partie d'entre eux, étaient alors parvenus à la caisse de l'extraordinaire, c'est sans doute à 1/6e ou à 1/8e, peut-être à moins, que se réduirait la proportion des paiements effectués : et le temps changera peu cette proportion. Au 5 novembre 1791 Clavière nous apprend que les ventes s'élevaient à 974 millions, les acomptes versés à 274. Dans son discours du 12 mars 1792 Condorcet apporte d'autres chiffres, en concordance parfaite avec les précédents : 1.528 millions de ventes, 370 de versements : donnée confirmée en outre par le compte rendu de Cambon de l'état des finances au 1er avril 1792, qui porte les rentrées à cette date à 372.270.253. Peu abondants au seul moment où, le crédit de l'assignat se soutenant encore, ils pouvaient avoir pour le Trésor une importance réelle, les versements des acquéreurs ne deviennent considérables que vers la fin de l'an III, lorsque l'assignat fut tellement tombé (3 l. environ les 100 l. en thermidor an III) qu'il ne parut plus pouvoir baisser davantage, et lorsque, devenu sans emploi dans les transactions particulières, il n'eut plus d'autre débouché que les caisses publiques. Alors, quand la loi du 3 messidor an III eut fixé aux acquéreurs des délais assez courts pour se libérer en assignats au pair des termes échus ou à échoir de leurs acquisitions, ils apportèrent dans les caisses des receveurs des paquets d'assignats sans valeur, tellement dépréciés que leur rentrée n'avait même plus l'avantage d'en diminuer la masse, leur extrême discrédit contraignant en ce moment même d'en émettre pour les besoins quotidiens plus que les énormes versements des acquéreurs n'en faisaient rentrer.

Il ne sert donc de rien de s'extasier, comme on était, alors, très porté à le faire, et comme il arrive encore parfois qu'on le fasse aujourd'hui, sur la grande supériorité des prix d'adjudication par rapport à ceux d'estimation : et c'est commettre une grave erreur que de croire à un réel succès par la seule raison que les enchères montaient un peu haut. Les amateurs ont pu mettre beaucoup de zèle à profiter d'une occasion si belle et si inespérée, et se jeter avec ardeur sur la proie qui leur était offerte, sans que pour cela l'Etat eût à enregistrer une victoire. En fait de biens nationaux, ce ne sont pas les

1. Compte de la caisse de l'extraordinaire, AD IX 497 (en supposant qu'il ait été reçu au 15 mai la moitié du produit total de ce mois, qui fut de 39.855.741).

prix d'adjudication ni encore moins ceux d'estimation qui doivent attirer l'attention : c'est plutôt l'époque des paiements. L'opération eût été bonne, si elle eût été soldée en valeur réelle : quand elle le fut (comme elle le fut presque toujours) en valeur dépréciée, elle n'eut en réalité qu'une importance pécuniaire minime. Selon les dates des paiements, des acquisitions ont pu être payées avec une moitié, un tiers, un quart, ou moins encore, de leur montant nominal. Tel immeuble de 20.000 l. payé tardivement aura été acheté en réalité beaucoup moins cher qu'un autre de 10.000 l. payé immédiatement. Dans l'ensemble la perte subie fut considérable [1]. Et il ne servit à rien que les biens nationaux aient été, généralement, bien vendus, puisqu'ils furent, généralement aussi, mal payés. Ici donc, comme en fait d'impôts, recettes illusoires, profits douteux, déceptions graves : c'est toujours à cette conclusion douloureuse qu'on aboutit en envisageant, à quelque point de vue que ce soit, l'histoire financière de l'Assemblée Constituante.

1. En voici quelques exemples, qu'on pourrait, à volonté, multiplier jusqu'à l'infini :

Vente 6 du district de Bordeaux, 21 février 1791, à Bassens, pour.	181.000 ;	paiements réels,	52.701,35
Vente 431 à Bordeaux, 21 mai 1792, pour . .	15.000	—	4.452,75
District de Sancoins (Cher) : château et domaine à Marseille-lès-Aubigny, pour.	26.800	—	6.680,50
98 ventes dans le district de Remiremont en 1791, pour.	176.631,17	—	84.281
21 ventes dans le district de Remiremont en 1792, pour	76.585	—	27.625,45
73 ventes dans le district d'Epinal en 1791, pour	241.274	—	113.274
etc., etc.			

(SCHWAB, *Ventes dans le district de Remiremont*, p. LVIII ; *Ventes dans le district d'Epinal*, p. LXXXI), etc., etc.

CHAPITRE IX

L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE. — LES IMPÔTS, LE BUDGET, LA CRISE MONÉTAIRE, LES ASSIGNATS SOUS LA LÉGISLATIVE

Indifférence de la Législative aux questions financières. — Le clergé réfractaire et le recouvrement des contributions. — Appels énergiques pour l'acquittement des contributions. — Inutilité de ces appels. — Défaut général d'ordre et de sécurité. — Les impôts sous la Législative. — Contributions foncière et mobilière. — Projets d'impositions nouvelles. — Les forêts : anéantissement des revenus forestiers. — Les dépenses. — Leur augmentation. — Impossibilité de toute prévision budgétaire exacte. — Néeessité et dangers d'émissions nouvelles d'assignats.

I. *Indifférence de la Législative aux questions financières.* — Les hommes qui allaient recueillir le lourd héritage de l'Assemblée Constituante, tous hommes nouveaux puisque par l'imprudent décret du 16 mai 1791 les Constituants s'étaient eux-mêmes frappés de non rééligibilité, n'avaient pas seulement contre eux leur inexpérience forcée des affaires, et la nécessité de faire, comme leurs devanciers, un long et pénible apprentissage : ils avaient encore cette circonstance défavorable d'être appelés à le faire dans un moment où les passions politiques et religieuses déchaînées leur laissaient moins que jamais le calme et les loisirs nécessaires pour faire œuvre de bonne administration. La lutte religieuse qui surexcite les passions jusque dans les plus humbles villages, les menaces de l'émigration, dont on ignore la faiblesse et à qui on fait le trop grand honneur de la craindre, la guerre devenue possible avec l'Europe monarchique, Pilnitz, Coblentz, les complicités de la Cour avec l'étranger, voilà les véritables objets des préoccupations de la nouvelle Assemblée : aux questions plus terre à terre, mais singulièrement graves pourtant, d'équilibre budgétaire, de recouvrement de l'impôt, de rétablissement du crédit public, elle ne prêtera jamais qu'une attention plus distraite ; ou plutôt c'est à travers ses passions politiques, c'est à travers ses préoccupations révolutionnaires, qu'elle les considérera. Les difficultés que rencontre la Révolution sur sa route ne seront jamais pour elle que l'effet des trames des émigrés et des manœuvres criminelles des prêtres réfractaires. Si l'assignat baisse à vue d'œil, si le numé-

raire disparaît, si la confiance n'existe pas, si l'ordre public est constamment troublé, à qui en imputer la cause, sinon à ceux qui ont juré de faire avorter la Révolution par le déficit et par l'anarchie, faute de pouvoir autrement réaliser leurs perfides desseins ? Si les regards de l'Assemblée sont continuellement détournés des recettes à assurer, des dépenses à modérer, des dettes à liquider, du crédit de l'assignat à sauvegarder, à qui la faute, sinon à ceux dont les criminelles menées exigent une surveillance de tous les instants ? Et, très sincèrement, dans son fameux décret du 29 novembre 1791 contre les prêtres réfractaires, l'Assemblée dira que « pressée de se livrer aux grands objets qui appellent son attention pour l'affermissement du crédit et le système des finances » elle s'est vue, avec regret, « obligée de tourner ses premiers regards sur les désordres qui tendent à compromettre toutes les parties du service public en empêchant l'assiette prompte et le recouvrement paisible des contributions ».

Le clergé réfractaire et le recouvrement des contributions. — Que les insermentés et que leurs fidèles n'aient pas fait des vœux très ardents pour le bon fonctionnement d'une Constitution qui les froissait dans leurs sentiments les plus intimes, il est probable, ou plutôt il est certain. Que leur mécontentement, que leur haine, si l'on veut, se soit traduit, de la part des administrations, par une répugnance systématique à mettre en mouvement la lourde machine fiscale établie par la Constituante, de la part des populations par une abstention concertée, de la part des prêtres réfractaires par des prédications, par des enseignements anti-fiscaux, c'est ce qui est plus douteux, en dépit des nombreux témoignages qui imputent à ces derniers la responsabilité de cette grève générale des contribuables, si fâcheuse pour la Révolution. Les administrations départementales, qui avaient eu parfois en eux de très précieux auxiliaires, leur reprochent volontiers d'être cause des obstacles auxquels elles se heurtent. « Avant qu'il ait été question de la Constitution civile du clergé, écrit en juin 1792 le département de la Loire-Inférieure [1], les habitants des campagnes... avaient annoncé le plus grand attachement à la Constitution nouvelle du royaume... Les curés et les vicaires enseignaient cette Constitution et donnaient l'exemple de la suivre. La plupart d'entre eux étaient nommés et acceptaient avec plaisir des fonctions dans les nouvelles municipalités... Mais la Constitution civile parut... Les prêtres agissant par tous les moyens que leur donnaient l'habitude et l'empire des consciences, et pouvant même agir sur des esprits grossiers par l'intérêt qu'inspire une apparence de persécution, soulevèrent tellement les campagnes que tout ce qui y portait le nom ou le signe de la Constitution y était en horreur... Les habitants des campagnes ne voulaient que leurs prêtres,

1. F 1 c III, Loire-Inférieure, 6.

que les sacrements de leurs prêtres ; tous les autres n'étaient à leurs yeux que des intrus, des hommes abominables. Le signe même de toutes les valeurs, l'argent monnayé à la nouvelle empreinte, était proscrit, les assignats partout refusés, les marchés abandonnés, la disette des subsistances prête à éclater, et tout cela pour les mêmes causes, c'est-à-dire à cause des prêtres et pour les prêtres... On a fait dire aux uns que puisqu'on leur enlevait leurs prêtres ils ne paieraient point d'impositions ; on a fait craindre aux autres qu'en déclarant leurs biens ou en les laissant reconnaître on ne voulût s'en emparer, que telle avait été la marche suivie pour les biens de l'Église dont la nation était en possession ; à tous on a exagéré le montant des nouvelles contributions ; on a fait des comparaisons perfides de celles-ci et des anciennes, et fixant l'attention sur un seul point, sans parler des avantages et des allègements éprouvés sur tous les autres, on a tellement imprimé cette idée que la plus grande répugnance s'est manifestée et existe encore dans les campagnes pour le nouveau mode d'imposition. Cependant les instructions, les adresses de l'Assemblée nationale, si propres à dissiper ces erreurs et à ramener les esprits à une opinion saine sur l'impôt, ont été par nous répandus à profusion... Mais tout a échoué et cédé devant un oracle en qui les gens de la campagne croient encore exclusivement : c'est la voix et l'exemple des prêtres. »

A la tribune de la Législative les orateurs de gauche enchérissent encore sur ces imputations. François de Neufchâteau s'indigne (17 novembre 1791) qu'on réserve une portion des contributions publiques à des hommes qui empêchent autant qu'il est en eux la levée de ces contributions ; un peu plus tard (5 mai 1792), dans une diatribe célèbre, Français de Nantes accuse les prêtres réfractaires de prêcher à leurs ouailles que former de nouveaux rôles, c'est offenser Dieu, et que payer l'impôt c'est se damner. A diverses reprises, 23 avril, 1er septembre, etc., Roland, ministre de l'intérieur, leur reprochera de mépriser les lois, de refuser les contributions.

Que certains prêtres se soient laissés aller à de telles intempérances de langage, il est possible, probable même. Mais que de telles excitations aient eu assez de généralité ou d'efficacité pour qu'on puisse les considérer comme la grande cause de la non-perception des revenus publics — lesquels, au surplus, étaient déjà en souffrance bien avant que la Constituante ait commis l'énorme faute de déchaîner dans le pays la guerre religieuse par la funeste constitution civile — c'est ce que l'histoire impartiale ne saurait admettre, tant des faits nombreux et incontestables sont en contradiction manifeste avec cette explication trop simpliste des déceptions fiscales révolutionnaires. Au retour de leur fameuse tournée dans l'Ouest, en octobre 1791, Gallois et Gensonné, témoins certes peu suspects, constatent que le district de Châtillon, dans les Deux-Sèvres, a payé la presque totalité de ses

impositions 1790, et que c'est presque le seul de la France entière qui soit dans ce cas : les paysans s'y déclaraient prêts à payer, s'il le fallait, double imposition, pourvu qu'on leur laissât leurs « bons » prêtres, ceux pour qui ils avaient, de temps immémorial, confiance et affection. En 1792 il a été dressé par le ministère des contributions publiques des états successifs du degré d'avancement des matrices de rôles fonciers et mobiliers 1791 dans les divers départements[1] : c'est comme une sorte de classement des départements au point de vue du patriotisme fiscal et de l'activité administrative. L'examen de ces tableaux est très curieux et des plus suggestifs. En mai 1792 un seul département a achevé tous ses rôles fonciers et les a tous en recouvrement, et ce département est un de ceux où les troubles religieux furent les plus graves et où le clergé réfractaire eut le plus d'influence : le Doubs. Constamment, par la suite, il garde le premier rang ; dans les derniers au contraire se traînent péniblement quelques départements « fanatisés » de l'Ouest, sans doute, mais aussi nombre de départements qui ne le sont guère : au 14 mars 1792, parmi les 43 départements ayant fait moins du quart de leurs matrices de rôles fonciers 1791, si la Vendée (33 sur 330) laisse beaucoup à désirer, Paris (9 sur 77) n'est pas plus brillant, et les Bouches-du-Rhône (2 sur 165) sont encore infiniment moins avancées ; ce dernier l'est même si peu que, à Marseille, en février précédent, le rôle d'acompte 1791 lui-même n'était pas encore fait et il fallait être du pays pour affirmer comme le fit le représentant Granet le 12 mars « que tous les impôts étaient payés à Marseille avec une exactitude et une diligence très grandes ». En novembre 1792 un seul district, dans toute la France, aura entièrement acquitté ses contributions 1791 et méritera pour cela les éloges de Cambon[2] : et quel est ce district modèle ? Un district du Morbihan, le district du Faouet Paris, distancé de beaucoup en exactitude et en patriotisme fiscal par cette misérable bourgade bretonne, n'aura encore payé, au 1er décembre 1792, que 6.305.906 l., moins du quart des 26.347.249 l. auxquelles se montent sa foncière et

1. A D IX 503, 507.

2. Séance du 15 novembre 1792. Des brillants résultats obtenus dans ce district Cambon rapprochait, quelques jours après (23 novembre), la situation bien différente du district d'Arles, qui, sur 158.874 de foncière et de mobilière, n'avait encore payé au 1er octobre que 14.389, ce qui n'empêchait pas le receveur de ce district, à la grande indignation de Cambon, d'avoir payé pour près de 32 000 l. de dépenses de département et de district, et par conséquent d'avoir appliqué à ces dépenses non seulement la totalité de sa recette en fait de contributions directes, mais encore d'avoir disposé d'autres produits qui n'auraient dû être versés qu'au Trésor. En réalité, le rapprochement fait par Cambon n'était pas très probant, à cause des circonstances spéciales dans lesquelles Arles s'était trouvé (Voir plus loin). Mais il reste vrai que les pays « fanatisés » de l'Ouest étaient, en général, plutôt meilleurs payeurs que les départements du patriotisme le plus incandescent.

sa mobilière 1791 [1]. Certes on est d'abord défavorablement impressionné quand on constate qu'à la fin de 1792, dans la Vendée, sur un total de 3.881.006 l. d'impositions 1791 il n'a été recouvré que 2.155.422 [2] ; mais qu'on veuille bien se souvenir que dans la France entière, au même moment, les recouvrements ne se montent encore qu'à 146 millions sur 300 en principal, et que la proportion des versements dans la Vendée est plutôt supérieure à la moyenne de la France.

En réalité, là comme partout, la non-rentrée des impositions tenait à des causes autrement graves que l'opposition du clergé réfractaire : lourdeur excessive de ces contributions, mauvaise organisation, défaut d'aptitude et de zèle de la part des municipalités, de la part aussi des districts et des départements, qui tout en gourmandant les autorités inférieures étaient loin d'être eux-mêmes toujours sans reproche, insubordination générale, impuissance à faire exécuter les lois, peu de disposition de l'Assemblée elle-même à faire cesser cet immense désordre, gêne universelle, émigration de beaucoup de gros contribuables, etc.

Défaut général d'ordre et de sécurité. — N'oublions pas enfin une autre cause de stagnation, hélas, plus profonde encore ; c'est l'état d'anarchie dans lequel la France est plongée de plus en plus, à mesure que les périls s'aggravent et que les passions s'exaspèrent. Comme le ministre de l'intérieur Cahier de Gerville le montre dans un rapport du 18 février 1792, l'ordre, la sécurité sont à chaque instant menacés ; des clubs multipliés à l'infini et s'appliquant à tout ébranler, comme s'il s'agissait encore de détruire l'ancien régime, se sont érigés en puissances rivales des autorités constituées et favorisent le désordre et l'inexécution des lois. Il n'est pas de jour, déclare encore le même ministre (27 février), qui n'apporte la nouvelle de quelque insurrection alarmante. Dépassait-il en cela la vérité ? Il faudrait, pour le soutenir, fermer volontairement les yeux à l'évidence. D'un bout à l'autre du royaume, c'est une véritable épidémie d'émeutes, de violences, de troubles, auxquels tantôt les dissensions religieuses, tantôt et plus souvent encore la terreur de la famine et la cherté des grains, tantôt les querelles politiques, tantôt les complots réels ou supposés des émigrés, des prêtres réfractaires, servent de motifs ou de prétextes. Une

1. Rapport de Clavière à la Convention, 1er février 1793.

2. Avec les sols additionnels (Compte de gestion du directoire au conseil général du 25 novembre 1782, cité par Chassin, *Préparation de la guerre de Vendée*, II, 461 et suiv.). Sur 329 communes, 291 avaient alors fait leurs matrices de rôles fonciers : 77 leurs matrices de rôles mobiliers, dont 29 étaient en recouvrement.

Sur ces 2.155.422 la mobilière ne figure que pour 4.244 l. 4 s. 8 d., et c'est évidemment fort peu. Mais ce n'est pas moins que dans les autres départements essentiellement ruraux, où la perception de la mobilière était impossible. En juin 1792 le Cher en était presque au même chiffre, 4151. La Vienne, en avril 1793, n'aura encore payé que 113.346 sur les 438.880 de sa mobilière 1791 : etc., etc.

foule de gens sans travail, de contrebandiers privés de leur gagne-pain par la disparition même des impôts qu'ils fraudaient, de condamnés imprudemment amnistiés par le décret trop général qu'a voté la Constituante le 14 septembre 1791, abolissant toutes procédures instruites et tous jugements intervenus pour faits relatifs à la Révolution, et aussi, pour employer les expressions du député Lemontey « cette nuée d'oiseaux de proie étrangers qui sont venus fondre sur la France révolutionnaire... et ont transformé en orgies les sobres banquets de la liberté », remplissent la France d'éléments de désordre, habiles à entraîner à leur suite au pillage et à l'incendie des populations profondément imbues de l'idée que tout fermier ou tout marchand de grains conspire pour les affamer, tout marchand pour accaparer, tout noble pour ramener l'ancien régime, tout prêtre réfractaire pour détruire la Révolution. Paris et ses environs sont littéralement infestés de voleurs et de bandits. Les commissaires de la Trésorerie écrivent au ministre de l'intérieur le 10 décembre 1791 que les vols se multiplient de plus en plus, que les laboureurs sont journellement arrêtés en revenant des marchés, que les collecteurs effrayés n'osent plus apporter le produit de leurs recouvrements à la recette des finances ; le procureur syndic du district de Bourg-la-Reine, le 18 janvier 1792, que le district est infesté d'une quantité considérable de brigands commettant à chaque instant vols et assassinats [1] ; les maires, officiers municipaux et électeurs d'une douzaine de communes de Seine-et-Oise, en novembre 1791, qu'il n'est pas un habitant de la campagne un peu aisé qui puisse compter sur une heure de sûreté chez lui, et que plusieurs des meilleurs cultivateurs en sont réduits à abandonner leurs exploitations [2]. Perquisitions à main armée dans les fermes, violences dans les marchés, taxations arbitraires des grains, émeutes sanglantes si quelque résistance est faite aux volontés de la populace, sont des faits qui se répètent continuellement à Etampes, à Montlhéry, à Corbeil, etc. ; il s'en faut de peu que tous les administrateurs du district d'Etampes ne soient immolés par une populace furieuse, dès septembre 1791 [3], et tout l'hiver suivant n'est qu'une longue crise, particulièrement les jours de marché. Le 13 février un marchand de grains est assassiné à Montlhéry ; on n'ose poursuivre de crainte d'irriter le

1. Tuetey, *Répertoire des sources manuscrites*, IV 15. Dans Paris même il s'en faut de peu que les 21 et 22 janvier 1792 les épiceries ne soient pillées par une foule irritée de l'augmentation du sucre et du café, augmentation qu'elle attribue à des manœuvres d'accaparement et à des agissements coupables, et qui n'était cependant, avant tout, qu'une conséquence inéluctable de la dépréciation de l'assignat.

2. Lettre des maires, officiers municipaux et électeurs de plusieurs communes du département à l'administration départementale de Seine-et-Oise (F^7 3689[6]).

3. F^7 3689[7]. — On en pourrait dire autant de Melun, dont la municipalité se plaint, dans une pétition à l'Assemblée, des désordres et des crimes qui se multiplient dans les environs de cette ville.

peuple et d'amener des événements encore plu s sinistres. Au marché du 20, nouvelle émeute ; la municipalité, terrifiée, éloigne elle-même la gendarmerie et laisse taxer le blé à la volonté du peuple. Pour celui du 27, 7 brigades de gendarmerie ont été réunies ; la municipalité les renvoie encore ; des rassemblements tumultueux envahissent les fermes et forcent les cultivateurs, sous menace de mort ou d'incendie, à promettre de porter au marché la quantité de blé qu'on leur prescrit. Le 3 mars, l'affreux massacre de l'héroïque Simoneau, maire d'Etampes, n'est que le plus connu, mais non pas, tant s'en faut, le seul des attentats populaires ayant ensanglanté cette région, à qui l'importance de ses marchés de céréales vaut le triste privilège d'être une des plus troublées du pays. Les districts de Noyon, de Compiègne, de Saint-Quentin, ne le sont guère moins par de véritables armées de villageois s'opposant par la force à des transports de blés ; de continuelles émeutes éclatent à Saint-Omer, à Bergues, à Hazebrouck, à Dunkerque, pour empêcher l'embarquement de grains qu'attendent impatiemment, pour vivre, les départements du Midi : celle du 14 février à Dunkerque, particulièrement grave, s'accompagne du pillage total de huit importantes maisons de commerce, et les corps administratifs du département en subissent une telle impression d'épouvante qu'ils multiplient les instances pour faire interdire cette libre circulation des grains que la populace a en horreur [1]. Même situation dans l'Eure, dans la Sarthe, dans l'Eure-et-Loir, etc., etc... ; quelques meneurs s'emparent de l'esprit des habitants de la campagne, les entraînent avec eux, parcourent les marchés, imposent taxation des blés, et il faut céder à l'orage, car la force publique est ou absente ou impuissante. Le pillage, la violence, entrent de plus en plus dans les mœurs des populations ; propriétés particulières, propriétés nationales, sont soumises à d'affreuses dévastations, et le peuple, habitué à l'impunité, exerce des vengeances terribles sur quiconque s'efforce de protéger un reste d'ordre public contre cette universelle anarchie. A Montargis « le défaut absolu de force publique rend absolument impossible toute opération du gouvernement et toute exécution des lois ; l'arriéré des impôts à recouvrer y est très considérable et les contraintes dangereuses à décerner et impossibles à mettre à exécution, tant par la crainte des huissiers qui n'osent s'en charger que par la violence des contribuables auxquels on n'a aucun frein à opposer » [2]. L'Yonne, la Nièvre sont gravement troublées par les mouvements séditieux des flotteurs et des transporteurs des bois du Morvan. « La liberté, s'écrie le 1er avril le député Laureau n'y est que celle du bri-

1. A Estaires, notamment, il est commis des actes de taxation arbitraire, de pillage et de cruauté (Lettre des administrateurs du district d'Hazebrouck, 10 mars 1792, F^7 3683^5).

2. Lettre du ministre de la justice à celui de l'intérieur, 3 janvier 1792, F^7 3681^6.

gandage ; nous n'avons ni impôts, ni ordre, ni autorité ; il ne nous restera plus qu'un sol ruiné, des édifices incendiés, parce que la vertu ou la fermeté manquent aux administrateurs de l'empire. » Comme aux premiers jours de la Révolution les populations tremblantes cherchent dans des pactes de protection mutuelle un peu de cette sécurité que les pouvoirs constitués sont impuissants à procurer. « Nous, amis de l'ordre et de la paix, disent dans un acte de coalition les habitants de Decize (17 mars 1792) [1], profondément affligés des progrès destructeurs de l'affreuse anarchie où est plongée la France, et craignant de voir pénétrer jusqu'ici les troubles que partout les malintentionnés cherchent à répandre, avons résolu de nous réunir et de former entre nous une coalition pour mettre un frein aux efforts meurtriers des scélérats qui soufflent de toutes parts le feu des discordes civiles. Nous jurons sur notre honneur de ne jamais troubler l'ordre et la tranquillité publique... de défendre mutuellement nos vies et nos propriétés contre toute espèce d'attaque et d'invasion, et de voler, au premier signal, au secours des bons citoyens qui se trouveraient exposés aux fureurs du brigandage... »

En mars et avril 1792 une véritable jacquerie jette la désolation et l'épouvante dans le Cantal ; dans une vingtaine de communes les châteaux des émigrés et des suspects sont incendiés et pillés, les propriétés dévastées, les propriétaires soumis à des contributions forcées par les habitants en armes ; la garde nationale, tantôt complice, tantôt inactive, ne fait rien pour arrêter ces excès ; l'insubordination est générale, les lois sans autorité, et l'administration du département, débordée, exposée elle-même à la fureur de l'émeute, sollicite instamment l'envoi d'un régiment de ligne « entièrement dévoué au maintien de la loi et à l'exécution des arrêtés des autorités constituées » [2]. « Toutes les autorités sont sans force, écrit à ce propos, le 11 avril, le ministre de la justice à son collègue de l'intérieur : les fonctionnaires publics ont été forcés, les uns de s'éloigner, les autres de donner leur démission, et notamment le juge de paix d'Aurillac au moment même où il commençait l'instruction pour la poursuite des délits qui s'y étaient commis. Ces délits sont tellement graves qu'ils ne peuvent rester impunis. » C'est malheureusement à peu près partout le même spectacle. Dans le Rhône, la « fermentation règne, on ne trouve point dans les campagnes cette soumission à la loi, cette obéissance à l'autorité... sans laquelle il n'y a ni liberté ni constitution ;

1. Cité par Meunier, *La Nièvre pendant la Convention.*

2. Lettre du 31 mars (F^7 3662). Le même jour était rendu par l'Assemblée un décret dissolvant la garde nationale d'Arpajon (district d'Aurillac), la plus séditieuse, improuvant la conduite de la municipalité d'Aurillac, et autorisant le directoire du Cantal à requérir en cas de nécessité les gardes nationales des départements voisins.

on menace de brûler les châteaux et les terriers, et on ne peut douter que les habitants de la campagne n'attendent qu'une occasion favorable pour renouveler ces scènes d'horreur [1]. » L'Ardèche, l'Aveyron, l'Hérault, le Gard, le Tarn, sont dans l'effervescence la plus alarmante. « On a vu, porte un arrêté du département du Tarn du 8 mars 1792 [2], des individus prêcher l'anarchie en tâchant de persuader que les autorités constituées doivent céder aux volontés de quelques citoyens réunis ; par ces fausses idées les perturbateurs égarent la classe du peuple ; des gardes nationales, oubliant le premier de leurs devoirs, loin d'opposer la force dont elles sont revêtues pour le maintien de la tranquillité, en ont fait l'usage funeste de soutenir et de favoriser des citoyens en insurrection et pour lesquels les personnes et les propriétés n'avaient plus rien de sacré. » Dans le Gard, l'engloutissement dans le Rhône d'un bâtiment monté par des gardes nationaux est l'origine (car les aristocrates sont accusés d'être les auteurs de ce funeste accident) d'une longue série d'attentats populaires contre quantité de châteaux saccagés, dévastés, incendiés ; les gardes nationaux sont tellement égarés « qu'ils regardent comme des actes de patriotisme les coupables violences qui se commettent sous leurs yeux [3] ». « Depuis 6 mois, écrit le 4 avril le procureur général syndic du Lot [4], on a pillé et incendié dans le district de Figeac toutes les maisons des ci-devant nobles, et le directoire du district annonce dans sa lettre du 31 mars qu'on commence à exiger la démolition des pigeonniers et que bientôt on doit se porter sur les maisons de campagne qui ont un peu d'apparence... Une société populaire (de Figeac) s'est permis de mander à sa barre, pendant la nuit, un administrateur du district, de l'interroger debout pendant trois quarts d'heure, et d'envoyer chez lui des commissaires pour s'emparer de ses papiers. Il a été forcé de quitter la ville et d'abandonner ses fonctions pour se soustraire à de plus grands malheurs. Le mal est à son comble et le district affirme que les voies ordinaires sont insuffisantes pour y remédier et que sans les troupes on n'y parviendra jamais. Il est à craindre que l'insurrection ne gagne les (autres) districts : quelques communes de celui de Cahors ont déjà fait des mouvements, et si l'Assemblée s'obstine à nous refuser plus longtemps le secours d'une force publique, la surface de ce département sera bientôt selon toute apparence couverte de ruines. » Des troupes, il en faudrait aussi dans l'Hérault, il en faudrait dans le Var, pour protéger les châteaux de Salernes, de

1. Lettre du département, 6 juillet 1791, D XXIX 13.
2. Cité par Rossignol, *L'arrondissement de Gaillac sous la Révolution*, p. 63.
3. Cf. Rouvière, *La Révolution dans le Gard*, II, 178 et suiv. — Lettre du directoire du Gard au ministre de l'intérieur, 5 juillet 1792, F 1 c III, Gard 6.
4. F[7] 3681[9]. Cf. aussi le discours du député du Lot Duphénieux à la Législative, 5 février 1792.

Trans, de Flayosc, de Tournus, du Beausset, et combien d'autres, livrés à la dévastation, au pillage, à l'incendie par des habitants, à la tête desquels sont parfois leurs officiers municipaux et leurs juges de paix ; il en faudrait pour permettre aux victimes ou aux témoins de ces crimes abominables de parler sans courir risque de la vie, pour donner aux autorités constituées quelques moyens de faire respecter les lois et de résister aux injonctions des clubs, tout puissants dans la contrée. « Notre département, écrivent les administrateurs du Var[1], est couvert de ces sociétés populaires... qui longtemps montrèrent, avec le plus brillant patriotisme, la plus profonde soumission aux lois. Aujourd'hui, dans plusieurs d'entre elles, on prononce les opinions les plus dangereuses, les plus inconstitutionnelles, on écoute avec une avidité effrayante les motions les plus incendiaires : administrateurs, officiers municipaux, juges, tous ceux qui sont revêtus d'une autorité quelconque et qui ont le courage de l'employer à faire respecter les lois sont successivement dénoncés à l'opinion publique et présentés comme les ennemis de la constitution et de la liberté, parce que, dit-on, ils ne parlent jamais que de la loi, comme s'ils ne savaient pas que la volonté du peuple fait la loi, et que nous sommes le peuple. On ne s'entretient plus, dans quelques-unes de ces sociétés, que de couper les têtes des aristocrates. Et qui désigne-t-on par cette infâme qualification ? Dans les villes, les gros négociants, les riches propriétaires ; dans les campagnes, ceux qui composent la classe de ce que nous appelons bourgeois : partout les citoyens paisibles qui, amis de l'ordre, voudraient enfin pouvoir jouir à l'ombre des lois protectrices des bienfaits de la Constitution. La rage de ces dénonciations est telle que dans une de ces sociétés on a récemment dénoncé comme aristocrate et voué comme tel à l'indignation publique un bon et franc paysan dont toute l'aristocratie consistait à avoir dit que ceux qui avaient pillé le château du ci-devant seigneur de l'endroit ne jouiraient pas longtemps du fruit de leur délit. » Dans les Bouches-du-Rhône, l'anarchie, le mépris des lois sont parvenus au dernier degré ; le cours de la justice est interrompu[2]. De véritables expéditions de villes contre villes, de communes contre communes, s'y organisent, avec accompagnement de violations de domiciles et de propriétés, de perquisitions illégales, d'enlèvement de titres, de taxes arbitraires et de contributions de guerre ; la garde nationale de Marseille aime beaucoup ces expéditions sans danger et et très profitables, qui, sous prétexte de régiments anti-patriotes à éloigner ou à désarmer, de rassemblements contre-révolutionnaires à disperser, de patriotes opprimés à défendre, d'intrigues sacerdo-

1. F7 3693.

2. Lettre du commissaire du roi près le tribunal criminel des Bouches-du-Rhône au ministre de la justice, 26 juillet 1792, F7 3659².

tales à déjouer, d'agitation cléricale à réprimer, l'amènent successivement à Aubagne, à Auriol, à Eyguière, à Apt, à Arles surtout, où 4.000 Marseillais, conduits par Rebecqui et Bertin, entrent le 22 mars, à la suite des deux décrets des 13 et 19 mars qui ont ordonné le désarmement des citoyens de cette ville et mandé ses administrateurs à la barre de l'Assemblée : ils lèvent une contribution de guerre, dispersent ou désarment les chiffonistes (nom sous lequel sont désignés les aristocrates de la ville) et plongent cette malheureuse cité sous la domination des *Monnaidiers*, qui fut très lourde pour elle[1]. En août 1792, Manosque est « visitée » à son tour, et il lui en coûte 62.000 l. ; en janvier 1793, Digne, et l'administration des Basses-Alpes en est pour 13.000 l. [2]. Bientôt même, généralisant ce système, l'assemblée électorale des Bouches-du-Rhône imaginera de désigner des commissaires pour parcourir avec une force armée les districts de Tarascon, d'Arles et de Salon et y établir « le règne de la liberté et de l'égalité » ; et cette troupe, vivant à discrétion chez qui lui plaît, levant des contributions arbitraires, commettra de tels excès que des communes entières prendront les armes pour repousser loin d'elles ces ruineuses incursions, et qu'une véritable guerre civile éclatera [3]. L'administration des Bouches-du-Rhône prévoit « la dissolution prochaine et totale des liens sociaux » et montre « les bons citoyens fuyant devant les prévenus de crimes, qui marchent le front haut et menaçant [4] ». De la Vaucluse, où les affreux massacres de la Glacière, le 16 octobre 1791, ont donné comme un avant-goût des massacres de septembre, où l'on assiste à toute une série de crimes, d'incendies, de pillages, mieux vaut ne pas parler parce qu'il y aurait trop à dire. Rappelons simplement que malgré son inépuisable indulgence pour tous les excès qui se commettent dans le sens de la Révolution, l'Assemblée Législative ne dissimula pas son mécontentement lorsqu'elle entendit le récit de l'entrée triomphale à Avignon, le 29 avril, à la suite de ces mêmes Bertin et Rebecqui, des Jourdan, des Duprat, des Mainvielle et autres, qui, dit énergiquement un homme très peu suspect de complaisances cléricales, François de Nantes, « n'ont d'autre autorité que celle que le vice audacieux usurpe sur la vertu timide ; qui

1. Arles fut littéralement réduite aux abois (Lettre de l'administration départementale des Bouches-du-Rhône au ministre de l'intérieur, 2 juillet 1792, F 1 c III, Bouches-du-Rhône, 11). Les Marseillais se firent payer ; par arrêté du 7 mai, il fut accordé à 1.976 d'entre eux une somme de plus de 86.000 l., à rejeter sur les auteurs et fauteurs de troubles.

2. Cauvin, Une incursion des Marseillais à Digne (*Bulletin de la Société scientifique des Basses-Alpes*, 1901).

3. Mémoire justificatif pour la commune d'Eyguière (la première qui ait donné l'exemple de la résistance), F^7 3659 [8].

4. Lettre de l'administration départementale des Bouches-du-Rhône à l'Assemblée, 19 juin 1792, D XL 7.

s'honorent du titre de brigands ; qui ont dépouillé des citoyens, imposé des taxes arbitraires ; qui ont forcé les portes des prisons, une fois pour en sortir, une autre fois pour y assassiner : en sorte que pour les connaître il ne faut pas demander de quels crimes ils sont coupables, mais plutôt quel est le crime qu'ils n'ont pas commis. »

En présence de tous ces faits les autorités constituées sont impuissantes : tantôt inertes, tantôt complaisantes. Partout elles sont suspectées. Cambon, Guadet, Isnard, s'en prennent (6 mars 1792) à leur apathie, aux intentions secrètes du pouvoir exécutif de perdre la Révolution par l'anarchie, tandis que Viénot Vaublanc et autres orateurs de droite attribuent le mal aux dénonciations continuelles, aux excitations des clubs, aux agissements des meneurs. Des troupes seraient partout vivement désirées ; mais précisément voici venir, pour la première fois, la théorie célèbre qu'en cas de troubles le rôle de la force publique est de ne pas se montrer : de Grave, ministre de la guerre dans le cabinet girondin, fait sienne cette argumentation singulière, et avise l'Assemblée, le 14 avril, de son intention de les retirer de là où elles sont. « Je pense, dit-il, que des troupes ne sont point nécessaires (dans les départements du Midi) pour rétablir l'ordre et la tranquillité, puisqu'elles n'y ont produit que de l'effroi ; puisqu'elles deviennent insuffisantes, du moment que leur présence augmente les maux qu'elles ont à prévenir ou à réparer. Ce n'est point avec l'armée qu'on peut espérer rétablir la paix, opérer la libre circulation des grains, empêcher qu'on ne continue dans le Midi de brûler les châteaux, enfin maintenir partout le respect des propriétés et le véritable amour de la Constitution. C'est dans les seuls citoyens réunis en gardes nationales, agissant en vertu des autorités constituées, que vous trouverez la force nécessaire pour rétablir l'ordre et pour en affermir la durée. » La loi est la première propriété d'une nation libre : c'est à tous les citoyens, et non à une portion généralement destinée à la garde de l'extérieur, qu'il appartient de la défendre. « Cette facilité qu'on a cru trouver à faire apaiser les troubles intérieurs par les troupes de ligne a pour ainsi dire endormi les citoyens sur leur premier devoir, et plus on a envoyé de troupes, plus les troupes sont devenues nécessaires. » Il était difficile de pousser plus loin l'aveuglement[1]. On peut, à titre de curiosité, rapprocher ce langage de ce que venait d'écrire le directoire du Gard cinq jours auparavant. « Les propriétés sont violées, les titres brûlés, des quittances exigées à main armée, les autorités constituées méconnues ou menacées, la force publique impuissante ou infidèle : enfin notre malheureuse contrée est en proie à tous les maux et à toutes les craintes... La raison est sans force et la plupart des

1. Ce même de Grave affirmait catégoriquement qu'on ne verrait jamais une armée de Marseillais se diriger sur Paris pour y faire une nouvelle révolution en faveur du régime républicain.

gardes nationales partagent le délire général... Un attroupement considérable s'est formé hier au soir à Nîmes... principalement composé de gardes nationales, dans le dessein de se porter dans quelques villages voisins pour y dévaster les propriétés appartenant à des aristocrates[1]. » L'Assemblée elle-même, sous l'impression de la nouvelle du meurtre affreux de Simoneau, avait reconnu la nécessité de mesures militaires pour la répression des continuelles émeutes des environs de Paris, et voté un décret, d'ailleurs insuffisant (6 mars), autorisant le pouvoir exécutif à placer à Versailles, Rambouillet et autres lieux circonvoisins un régiment de troupes à cheval et un bataillon de gardes nationaux volontaires avec quatre pièces de canon pour servir au rétablissement de l'ordre, ainsi qu'un autre autorisant le département de Paris à envoyer au besoin dans Seine-et-Oise et dans l'Eure du canon et des gardes nationaux parisiens, sur la fermeté desquels on pouvait compter pour réprimer tout mouvement mettant en danger l'approvisionnement de la capitale ; car il y avait troubles et troubles, et si l'on était en général assez indifférent à défendre les propriétés privées, on prenait nettement parti contre l'émeute quand celle-ci risquait d'éloigner les grains de Paris.

En somme, l'ordre public n'est nullement protégé, les lois ne sont pas obéies, l'anarchie est générale : comment dans un tel état de choses obtenir des contribuables qu'ils s'exécutent ? Comment, en particulier, l'obtenir de ceux qui sont plus particulièrement sous ces menaces constantes de pillage et d'incendie ? On signalait volontiers[2] des retards provenant de gros contribuables, d'ex-nobles, d'ex-privilégiés : il eût été étonnant — l'émigration même mise à part ainsi que les velléités de soulèvement se manifestant déjà dans la Lozère et dans la Bretagne — qu'il en fût autrement. On sait d'ailleurs que les plus chauds patriotes n'étaient pas, tant s'en faut, des contribuables plus exacts.

Energiques appels pour l'acquittement des contributions. — Sur l'extrême gravité de cet anéantissement des contributions tout le monde est d'accord et pas une voix ne manque au concert d'exhortations, d'objurgations, d'avertissements, adressés aux contribuables pour qu'ils se décident à s'acquitter. Hommes de droite, hommes de gauche, assemblée, ministres, économistes, financiers, administrations départementales, sociétés populaires, sont unanimes. « La vraie maladie du corps politique, dit Viénot Vaublanc, est le retard des impositions. Il est absolument nécessaire, Messieurs, de nous occuper

1. D XL 9. Une lettre postérieure rétracta d'ailleurs cette inculpation en ce qui concerne la garde nationale de Nîmes.

2. Lettre de la municipalité de Chartres, 17 octobre 1792, D VI 40 : lettre du directoire de Paris (5 janvier 1793), selon lequel « les redevables en retard sont presque tous des ci-devant nobles et privilégiés, des gens éminemment qualifiés, qui, ennemis déclarés de la Révolution, usent leur opulence à menacer leurs concitoyens par qui leurs propriétés sont gardées et garanties ».

de ce retard, de chercher des mesures fortes qui fassent rentrer avec plus de promptitude les contributions. » Dans son *Etat des finances au 1er janvier 1792*, Lavoisier représente que sans la rentrée des contributions arriérées et le paiement exact des contributions courantes il faudrait désespérer du salut de la chose publique : « N'oubliez pas, Français, que nous marchons sur le bord d'un précipice : nous avons supposé partout l'existence d'un revenu public, et ce revenu n'existe pas encore... Si dans très peu de mois les impositions de 1791 ne sont pas en plein recouvrement, si, dans 6 mois au plus, le système d'impositions de 1792 n'est pas décrété et en activité, nulle force humaine ne pourra sauver la patrie d'une catastrophe affreuse, dont l'ancien régime, malgré tous ses abus, nous avait cependant évité l'horreur. Que tout ce qui a rapport à l'assiette et au recouvrement de l'impôt fasse donc l'objet de l'occupation habituelle et de tous les jours de l'Assemblée. » Montesquiou, jadis si disposé à excuser les retards des contribuables, les juge maintenant impardonnables. « Lorsque la Révolution s'opérait, on ne pouvait se décider par des vues économiques, on cédait à des motifs d'ordre supérieur... Il n'eût pas été prudent... de presser la rentrée des impositions... Mais en ce moment où le but est atteint et la Constitution finie, il faut se rattacher invinciblement à l'ordre sans lequel ce qui a coûté tant de peine à édifier serait bientôt détruit. » Dufresne Saint-Léon signale le non paiement des contributions comme le plus redoutable écueil que la Révolution et la liberté aient à craindre. « L'accélération du paiement de l'impôt, dit Condorcet dans son important discours du 12 mars 1792, peut seule assurer la réussite de quelque opération que ce soit : et le véritable moyen d'y parvenir est de bien convaincre les citoyens que du prompt paiement des contributions dépend le salut public, que la conservation des avantages qu'ils ont obtenus par la Révolution est attachée à l'exactitude avec laquelle ils rempliront ce devoir. Que s'ils le négligent, les abus détruits depuis deux années ou renaîtront, ou seront remplacés par d'autres plus difficiles à déraciner. En vain présenterions-nous un milliard, ou même plus d'un milliard d'excédent entre nos ressources et les besoins ou les dettes : la confiance ne peut renaître si l'on n'a pas la certitude d'avoir dans le paiement des impositions un moyen annuel de subvenir aux dépenses... Tant que les impôts ne suffiront pas aux dépenses ordinaires, tant qu'on paiera une partie de ces dépenses en assignats nouveaux, on verra toujours un terme après lequel les ressources en capitaux seront épuisées... C'est dans la force de l'esprit public qu'il faut placer nos plus fermes espérances. Que les sociétés populaires, bien convaincues de la liaison intime et nécessaire du paiement des contributions et du maintien de la liberté, continuent de faire à leurs membres un devoir d'acquitter régulière-

ment leurs impôts... qu'elles excitent, qu'elles récompensent par leur estime les travaux de détail entrepris dans les diverses parties du royaume pour faciliter la composition des rôles[1], pour aider dans leurs travaux les municipalités, et elles acquerront de nouveaux titres à la reconnaissance de la nation... » Prêchant lui-même d'exemple, il a adressé (16 février) aux 83 départements une ardente proclamation : « Ne croyez pas aux insinuations perfides des prêtres non sermentés, des nobles, des ennemis de la Révolution, qui vous persuadent que la masse des nouveaux impôts est plus pesante que celle des anciens, tandis que les calculs les plus rigoureux ont prouvé qu'elle était moindre d'un tiers... Votre vigilance, votre activité pour le recouvrement de l'impôt ne sont pas, en ce moment, une simple obligation de votre place, une fonction que la loi vous confie ; c'est un devoir imposé par le salut public. » Les administrations départementales se font aussi remarquer par la vigueur de leurs appels : « Messieurs, dit à ses administrés le directoire de la Marne[2], combien vous faites gémir les amis de la Constitution, de l'ordre et de la liberté ! Ils ont le deuil dans le cœur, ceux que vous avez chargés du soin de l'administration... quand vous renfermant dans le plus vil égoïsme vous rendez leurs fonctions vaines, votre Confiance en eux illusoire ! Le jour de l'esclavage (va venir)... si les habitants n'exécutent enfin le serment qu'ils ont fait de maintenir la Constitution... qui ne peut se soutenir avec une coupable insouciance sur la rentrée des revenus publics...» — « Le département, dit le directoire de la Charente[3], croirait trahir son devoir s'il ne vous faisait entrevoir l'abîme que le défaut de perception a creusé sous ses pas... En vain tous les corps seraient organisés, en vain la Constitution dont nous avons le droit d'attendre notre bonheur serait achevée, en vain la nation se serait élancée du néant de la servitude vers la création de la liberté ; si l'Etat n'a pas de finances il tombe en dissolution avant même que nous ayons pu jouir des douceurs de la liberté... Si le patriotisme ne se hâte au secours de l'administration des finances qui embrasse tout, la France sera rapidement entraînée vers la catastrophe où elle ne recevra plus de lois que des désordres de l'anarchie... » Et certes les pou-

1. Il y avait des collaborateurs volontaires qui s'offraient pour aider à la formation des matrices de rôles, et Jacob Dupont aurait voulu qu'on les encourageât, car c'était, d'après lui, une des plus grandes preuves de patriotisme que l'on pût donner, et le seul moyen de mener à bien un travail fort au-dessus de l'intelligence de la plupart des municipalités de campagne. Certains départements en avaient tiré bon parti : ainsi la Marne, fort en retard, où, sur 597 communes, il n'y avait encore à la fin de février 1792 que 502 rôles fonciers et 42 rôles mobiliers, promettait un denier et demi par cote de rôle foncier, deux deniers et demi par cote de rôle mobilier, à ceux qui voudraient se livrer à ce travail (F^4 1056).

2. 19 février 1792, F^4 1056.

3. Rapport du procureur général syndic, 8 décembre 1791, F 1 c III, Charente, 6.

voirs publics n'avaient que trop raison d'insister. Pour relever la valeur du papier-monnaie, pour rétablir la confiance, pas d'autre moyen que de prouver, en suffisant aux dépenses normales par des recettes régulières, que l'ère des expédients est close et qu'on va rentrer dans un ordre de choses normal.

Inutilité de ces appels. — Par malheur, c'est en vain que ces exhortations chaleureuses sont prodiguées au pays ; l'Assemblée elle-même, toute la première, est loin d'agir en conséquence. Elle se résigne toujours trop facilement à voir ses objurgations inutiles et ses décrets inexécutés. Quand elle s'est réunie, non seulement les impositions de 1791 n'étaient pas payées (2 mois après, au 1er décembre, les rentrées sur la foncière 1791 se bornaient encore à 34.128.824 et celles sur la mobilière à la somme infime de 302.834[1]), mais leur répartition même entre les districts et les municipalités traînait singulièrement en longueur. Un décret du 15 novembre enjoignit aux conseils de département, dont la session s'ouvrait ce jour-là même, de procéder dans les quinze jours à la répartition entre les districts, si les directoires ne l'avaient déjà faite, et aux directoires de district de la faire entre les communautés dans le même délai de quinzaine, sous peine de la voir faire à leurs frais par des commissaires envoyés par les départements. En dépit de ce décret, juste un mois après, 109 districts seulement sur 544 sont en règle pour la répartition des impositions entre les municipalités, lesquelles à leur tour continuent à faire indéfiniment traîner l'établissement des matrices de rôles. L'augmentation du nombre des visiteurs de rôles aurait pu remédier à cette situation : on sait que l'Assemblée se refusa à entrer dans cette voie. Un député bien intentionné, Lejoine, indiqua un autre moyen qui aurait pu être efficace : interdire toute pétition, toute réclamation, à tout citoyen qui n'y joindrait pas la quittance de ses contributions ; on ne donna aucune suite à sa proposition. En vain Jacob Dupont, dans deux discours remarquables des 2 et 28 février 1792, dénonçait-il l'excessive complication des deux lois sur la foncière et la mobilière, l'impossibilité pour la plupart des municipalités d'y rien comprendre, le mécontentement universel qui avait accueilli les premières tentatives d'application, et conseillait-il, par exemple, de substituer l'estimation en bloc de la valeur locative d'un domaine aux opérations minutieuses et compliquées prescrites par la loi du 23 novembre 1790 : on le laissait dire et rien n'était changé aux prescriptions de ces lois inexécutables. L'Assemblée préférait incriminer les adversaires de la Révolution, ou bien se plaisait à se persuader à elle-même qu'on exagérait la gravité

1. D VI 1. La province n'avait encore fait pour ainsi dire aucun paiement sur la mobilière, et la presque totalité de ces 302.834 l. venait de Paris. Le produit des patentes était de 3.571 256 ; celui de l'enregistrement et du timbre, non compris la ville de Paris, de 12.247.968.

du mal. Elle applaudissait par exemple Cambon, déclarant le 10 octobre 1791 qu'on pouvait assurer au peuple français le terme des maux inséparables de la Révolution si la rentrée des impôts « continuait sur le même pied que maintenant[1] ». Elle persistait, malgré l'évidence, à attribuer aux populations une bonne volonté dont on n'apercevait aucune trace. « On se plaint, s'écriait Bazire (18 décembre), enthousiasmé par les déclarations belliqueuses et les demandes de crédit que le ministre Narbonne venait de faire à la tribune, on se plaint que les contributions ne rentrent pas. Voulez-vous en accélérer la perception ? Mettez dans les dépenses publiques la plus grande publicité. Quand le peuple de France saura à quels objets sont destinées les sommes qu'il paye, il ne fera jamais de difficulté de les payer. » « Les retards, disait-on (18 janvier)[2], ne peuvent être attribués aux contribuables, vu qu'aujourd'hui ils sont bien convaincus que l'impôt est le tribut que chaque citoyen doit à l'entretien de la force publique et du gouvernement préposés à la protection de leurs personnes et de leurs propriétés : ils ne demandent pas mieux que de s'acquitter. » « Notre liberté est de 4 jours », disait Clavière dans sa *Conjuration contre les finances* (1792) « et cependant la loi est devenue dans tout le royaume un objet de vénération aux yeux du peuple. Dans le plus grand nombre de départements, les contributions ne sont pas encore exigibles, ni par conséquent exigées ; mais partout où les rôles d'imposition ont mis la perception en activité, elles ne rencontrent aucun obstacle. L'arriéré de 1790 s'élève à environ 28 millions dont il rentre 2 ou 3 par mois. S'il est rentré seulement 30 millions sur la foncière et la mobilière 1791, c'est que pour établir ces impôts il faut des travaux de bureau dont il est difficile de se faire une idée. Si la meilleure volonté ne peut surmonter les premiers obstacles qu'avec peine et lenteur, que doit-ce être lorsque la malveillance vient y mêler ses poisons : lorsque les agents du pouvoir exécutif n'agissent qu'à contre-cœur : lorsqu'à chaque contre-temps, à chaque perfidie, à chaque accident, ils conçoivent l'espérance de voir se renverser de lui-même un édifice dont les bases leur déplaisent ; lorsque des projets de contre-révolution répandent l'incertitude sur toutes les fonctions : lorsque le système corrupteur des cours et des ministres tend à compliquer le travail pour faire multiplier les places dont ils sont les dispensateurs ; lorsque l'ennemi extérieur est appelé au secours des conjurations

1. Cambon était très préoccupé d'établir qu'il n'était nul besoin de renforcer le pouvoir exécutif pour parvenir à l'établissement et au recouvrement de l'impôt. Ecrivant à Dupin, procureur général syndic de l'Hérault, au sujet des efforts des Feuillants pour exciter un mouvement d'opinion en faveur du roi. « Le meilleur moyen, disait-il, pour combattre cette opinion qui peut devenir dangereuse est l'établissement des impôts et l'activité dans les administrations » (Lettre du 13 octobre 1791).

2. Les *Archives parlementaires* (XXXVII, p. 482) attribuent ce propos à « plusieurs orateurs. »

intérieures et que la trame de ces conjurations pénètre dans tous les bureaux. » De tout ceci Cambon tirait cette conclusion, au moins singulièrement exagérée (28 février), qu'il n'y avait plus rien à faire pour le Corps législatif relativement à la rentrée des contributions, et que le pouvoir exécutif était seul coupable en ne donnant pas les ordres nécessaires et en ne sévissant pas contre les corps administratifs négligents.

Persistance du non recouvrement des contributions.— Quelques jours après, le ministère feuillant étant renversé et les Girondins étant à la veille de parvenir au pouvoir, le pouvoir exécutif, à la mollesse duquel le mot d'ordre parmi la gauche était d'attribuer tout le mal, le prenait sur le ton que Cambon et Clavière désiraient. « Si dans quelques départements, disait une proclamation royale du 14 mars, les municipalités offrent des preuves de vrai patriotisme, dans d'autres le silence persévérant des administrations laisse douter si la cause des retards doit être attribuée à l'inactivité des officiers municipaux ou à l'indifférence des corps administratifs. » Et elle annonçait des mesures de rigueur : contraintes solidaires contre les officiers municipaux qui n'auraient pas envoyé leurs matrices de rôles, envoi de commissaires aux frais des administrations de district en cas de négligence de leur part, suspension possible des procureurs syndics et administrateurs de district, poursuites contre les municipalités qui donneraient suite à des actes déclarés nuls par les corps administratifs supérieurs, interdiction aux officiers municipaux de démissionner sans faire l'avance d'une fraction, variable selon leur nombre, des contributions de leur commune, etc., etc. Puis vint un décret du 20 mars astreignant les communes dont les matrices de rôles mobiliers et fonciers pour 1791 n'étaient pas terminées à s'adjoindre, à leurs frais, des commissaires pour les terminer dans le délai d'un mois au plus tard, enjoignant de hâter les répartitions entre districts et communautés, fixant au 31 juillet l'extrême limite pour l'acquittement des impositions de 1791, stipulant qu'il ne serait pas fait de nouvelles matrices de rôles pour 1792, mais un simple relevé des changements à opérer sur les rôles de 1791, que les contributions de 1792 seraient exigibles par 9es du 31 juillet 1792 au 31 mars 1793. Décret purement illusoire, comme tous les précédents : quel espoir sérieux y avait-il de faire rentrer en 4 mois des contributions en retard depuis si longtemps ? de trouver dans des officiers municipaux ou dans des commissaires une activité et une bonne volonté que tout démontrait qu'il était chimérique d'attendre de leur part ? Les résultats, on les connaît déjà [1] ; au 13 avril 1792, les rôles fonciers de 1791 ne sont encore en recouvrement que dans 8.512 communes ; en mai 1792, on n'a encore que 14.000 rôles mobiliers et

1. Cf. p. 190.

environ 21.000 rôles fonciers : il n'y a que 32 districts où tous les rôles fonciers soient en recouvrement. Lorsque le 29 juin 1792 le ministre des contributions publiques qui a remplacé momentanément Clavière après le renvoi du ministère girondin, Beaulieu, rend compte à l'Assemblée de la situation des impôts, il constate que les rôles, même de la foncière 1791, sont encore fort loin d'être achevés ; que des départements comme le Puy-de-Dôme, la Haute-Loire, l'Ardèche, la Lozère, n'ont pas terminé plus de 80 matrices et sont même parfois loin d'avoir atteint ce chiffre[1] ; que pour la mobilière, on n'a encore que 29.000 matrices terminées et 27.000 rôles en recouvrement ; que la perception des impôts remplaçant la gabelle et autres taxes supprimées en 1790 se borne à peu près à rien ; que 18.400.000 l. sont encore dues sur les impôts ordinaires de 1790 ; qu'il n'est rentré que 104 millions sur les trois contributions directes 1791.

Trois mois après, au 1er octobre 1792, ce chiffre ne s'élèvera encore qu'à 152 millions et demi[2], dont 114 et demi pour le Trésor public, et quant aux contributions de 1792 il n'en sera rentré que la somme infime de 234.885 ; il manquera encore 10.800 rôles mobiliers, 4.500 rôles rôles fonciers de 1791 : ce ne sont partout que déceptions. Que le ministère soit feuillant ou girondin, il n'importe : c'est toujours du côté des contribuables la même abstention, la même répugnance ou la même impuissance, du côté des administrations la même apathie ou la même impossibilité de se faire obéir. L'Assemblée devrait bien cesser de se faire illusion à elle-même et d'incriminer des adversaires, plutôt que de consentir à voir les choses telles qu'elles sont.

Les impôts sous la Législative : contributions foncière et mobilière. — Malheureusement elle ne se préoccupe guère de faire dans l'organisation administrative ou dans l'assiette des contributions les changements dont l'expérience prouve la nécessité ; et elle ne porte son attention que sur des détails fort secondaires.

L'extrême difficulté, ou plutôt l'impossibilité évidente d'obtenir avec les dispositions des lois de 1790 et 1791 les 300 millions attendus des deux grandes contributions directes posait une question délicate qui l'embarrassa longtemps. Le droit reconnu aux propriétaires d'obtenir dégrèvement s'ils prouvaient être taxés à la foncière au delà du 6e de leur revenu net était une des principales causes du nombre immense de réclamations qui s'élevaient de toutes parts, et, par là même, du mécontentement général et de la lenteur extrême des contribuables à s'acquitter ; il rendait très problématique, peut-être impossible, l'assiette complète des 240 millions en principal que devait atteindre la foncière. Convenait-il, pour diminuer le nombre et les chances de

1. AD IX 505. — Haute-Loire 59 sur 294 ; Ardèche 15 sur 340, etc.
2. Foncière et mobilière seulement.

succès de ces réclamations, de porter au 5e du revenu net, au lieu du 6e, la portion de ce revenu net que la foncière pourrait prélever? La proposition en fut faite au comité de l'ordinaire des finances, et celui-ci se trouva si divisé sur cette grave question, l'intérêt du Trésor en conseillant évidemment l'acceptation et l'intérêt de la popularité de l'Assemblée le rejet, que sur 21 membres présents 10 adoptèrent la proportion du 5e, et 11 ne la rejetèrent que par peur de fournir des armes à la malveillance, obstinée à répéter que le poids des contributions nouvelles était plus lourd que celui des impositions de l'ancien régime ; on sait que les chauds amis de la Révolution ne craignaient rien tant que cette allégation, redoutable en effet parce qu'elle n'était pas sans contenir une certaine part, ou tout au moins une certaine apparence de vérité[1]. C'était d'ailleurs aussi à des considérations politiques qu'avait obéi la Constituante en votant précipitamment, après une séance de nuit, sans que le projet et le rapport eussent été imprimés, le maximum du 6e, par son décret du 17 mars 1791. Jollivet, qui nous apprend ces détails dans son discours du 25 février 1792, considérait comme une lourde faute la fixation de ce maximum, constatait que la Constituante avait absolument manqué de renseignements sérieux pour estimer à 1.440 millions le produit net du sol de la France, qu'on était toujours dans la même ignorance à cet égard, mais que la multitude des réclamations et des plaintes prouvait qu'on s'était trompé, et qu'il fallait absolument ou abaisser à 200 millions le principal de la foncière, ou, mieux encore, admettre le maximum du 5e. Les débats furent longs et passionnés : de courageuses vérités y furent dites. « Oui, sans doute, disait Coubé (31 mars), notre principale sollicitude doit être de répartir également les contributions. Mais avant tout il faut pourvoir aux besoins publics. Cette égalité ne peut pas s'opérer soudainement ; en attendant faut-il laisser périr l'Etat faute de l'acquittement des contributions?... Votre comité laisse pressentir que l'intérêt de la Révolution exige encore des ménagements. Mais avec ces ménagements toujours mis en avant nos capitaux se fondent, le gage de nos créanciers s'écoule, le discrédit de nos assignats augmente...En demandant la guerre les citoyens annoncent hautement le désir d'acquitter le montant des contributions, puisqu'on n'ignore point qu'il faut des finances pour la faire. » Baignoux répondait qu'il serait peut-être plus avantageux de ne prétendre percevoir que 200 millions que d'en vouloir 240 avec des moyens vexatoires. Après une longue interruption de ce débat Jollivet finit par convertir l'Assemblée à son opinion : un décret du 30 juillet fixa pour 1792 au 5e du revenu net la proportion au-dessus de laquelle aucune cotisation ne devait s'élever, et augmenta à proportion, c'est-à-dire porta au quart;

1. Et que Marat faisait sienne (17 mars 1791).

la retenue que les débiteurs de rentes foncières étaient autorisés à faire subir à leurs créanciers. En cette circonstance, par exception, la Législative montra plus de souci des intérêts du fisc que de ceux des contribuables. Mais le remède était insuffisant et tardif : avec le maximum du 5e comme avec celui du 6e, assiette et recouvrement continuèrent à traîner en longueur, et à être éludés par tous les moyens.

La contribution mobilière continuait à rencontrer partout les plus grandes difficultés. Aux campagnes elle demandait plus qu'elles ne pouvaient donner ; dans les grandes villes et particulièrement à Paris elle se heurtait à l'impossibilité d'obtenir des contribuables les multiples déclarations de condition, de logement, de profession, de situation, de famille, etc., qu'exigeait la loi inapplicable du 13 janvier 1791. A Paris, où ces difficultés atteignaient leur maximum, la situation était encore compliquée par un conflit grave qui éclata entre la municipalité et le département, celle-là, dans un but de simplification, voulant faire à tous les citoyens imposables à la fois à la mobilière et à la patente déduction uniforme des deux tiers de leur loyer pour boutiques, ateliers, etc., et n'asseoir leur mobilière que sur le tiers restant[1] : et cette manière illégale de procéder provoqua des réclamations nombreuses, que le département accueillit. Son procureur général syndic Rœderer, un des principaux auteurs de la loi sur la mobilière, dénonça au ministre Tarbé comme vicieuses, irrégulières et vexatoires les opérations de la commission municipale instituée pour l'assiette de cette imposition et par arrêté du 3 mars 1792 l'établissement des rôles fut confié à des administrateurs départementaux. Restait à obtenir les déclarations, tâche difficile : on comptait en recevoir 460.000, il y en eut 40.000, et tellement confuses, tellement remplies d'inexactitudes, qu'on n'en pouvait faire aucun usage. Laissant alors de côté les déclarations on se décida enfin à opérer de la seule manière qui fût pratique, c'est-à-dire à aller au devant des contribuables, qu'inutilement on attendait, à procéder à des recensements sur place, comme il avait déjà été fait pour la foncière, et à faire faire ces recensements par gens expérimentés dans ce genre de travail. Un succès complet récompensa cette méthode : il y eut même sur les cotes de la mobilière 1791 un excédent de 538.068 l. sur le principal, excédent qui par décret du 16 février 1793 fut ajouté au fonds de non-valeurs. Quand Osselin, le 18 août 1792, annonça à l'Assemblée ce brillant résultat, il n'eut garde de laisser perdre une si belle occasion de faire valoir tous les titres de la ville de Paris à la bienveillance des autorités, et il réclama le maintien à son profit, même après recouvrement du montant de cette imposition, d'une avance antérieure de 1.800.000 l. faite par le Trésor. « Le commerce de détail qui nourrit la classe si honnête

1. Cf. p. 219.

et si précieuse des artisans est énervé par l'heureuse proscription des riches scélérats qui dévoraient l'empire. Paris aurait la douleur de périr faute du secours que la nation entière doit réclamer, car la conservation de Paris importe à la nation autant que la conservation de la tête importe au corps le plus robuste et le mieux constitué. » En réalité Paris, fort mauvais payeur, ne méritait pas tant d'égards. Clavière venait peu auparavant (11 juin 1792) de constater que sur les rôles d'acompte la capitale n'avait encore presque rien versé, et le représentant Laureau s'indignait (29 juillet) que Paris restât privilégié, de fait, sous le nouveau régime comme sous l'ancien, que nulle ville ne fît sonner aussi haut son patriotisme, et que nulle, cependant, ne fournît aussi peu de secours pécuniaires à la patrie.

Projets d'impositions nouvelles. — A défaut de mesures vraiment efficaces pour assurer le recouvrement des impositions, la Législative chercha quelques recettes modestes en imposant des objets non encore atteints. Les intérêts des reconnaissances de liquidation données aux propriétaires d'offices, les rentes dues par le ci-devant clergé, par les corps et communautés ecclésiastiques, les corporations judiciaires, pays d'Etats, communautés d'arts et métiers, etc., auxquels l'Etat s'était substitué, devaient-ils être astreints à la retenue que les débirentiers étaient autorisés par la loi sur la contribution foncière à faire subir à leurs créanciers, et qu'un décret du 7 juin 1791 avait fixée au 5e ? L'Etat n'avait pris absolument aucun engagement relativement à l'immunité de ces sortes de rentes, et, notamment en ce qui concerne les finances des offices, il ne semblait guère à propos que le seul fait d'avoir l'Etat pour débiteur dût exempter les ex-propriétaires d'offices de tout impôt, alors qu'ils avaient coutume d'être si fortement pressurés sous l'ancien régime. Néanmoins la crainte de paraître taxer la rente sur l'Etat, une extrême répugnance pour tout ce qui offrait la moindre ressemblance avec ce « grappillage misérable » jadis si éloquemment condamné par Mirabeau, avaient empêché la Constituante de prendre un parti sur cette question délicate, et la Législative elle-même hésita longtemps : Vergniaud, Dorizy, député de la Marne assez versé dans les questions financières, lui faisaient honte de risquer, pour si peu de chose, de porter atteinte au crédit public ; toutefois l'Assemblée se décida (27 décembre 1791) à soumettre à retenue du 5e les arrérages des reconnaissances de liquidation des sommes dues par les communautés ecclésiastiques, d'arts et métiers, et en général les intérêts dus par l'Etat lorsque l'Etat s'était substitué au débiteur originaire.

La cause des porteurs de ce que nous appellerions maintenant valeurs mobilières était mauvaise dans cette Assemblée. En présence des lamentations multipliées que suscitaient de la part de chaque département, de chaque commune, et pour ainsi dire de cha-

que contribuable la foncière et la mobilière, impayées cependant, on comparait avec irritation la surcharge fiscale de la terre avec l'immunité de la rente et des effets au porteur ; et les motions se succédaient, non sans accompagnement des mots les plus désobligeants, pour faire cesser cette immunité[1]. Delacroix proposait le 16 mars d'assujettir au droit d'enrégistrement, à chaque mutation, et pour cela de rendre obligatoirement nominatifs les effets publics au porteur « qui enrichissent des milliers de joueurs, sans porter dans la caisse nationale le plus léger tribut... dans l'antre ténébreuse qu'ont préparée dès longtemps à l'agiotage les emprunts, les loteries, les créations d'actions, et tous ces procédés scandaleux et immoraux d'un gouvernement ruiné, forcé de substituer l'amour du jeu à la confiance, les agitations désordonnées et ruineuses de la Bourse aux mouvements paisibles d'un véritable crédit... L'invulnérable agioteur... retranché dans son grenier avec son portefeuille, enveloppe dans une obscurité impénétrable et sa personne et ses richesses, que ses manœuvres odieuses et clandestines augmentent chaque jour sans jamais les révéler... La masse des effets publics au porteur... s'élève à 800 millions au moins.. Il est souverainement injuste que le propriétaire d'une action... ou d'un billet d'emprunt dont les intérêts sont exempts de toute retenue, puisse vendre, donner et transmettre ces effets déjà affranchis des charges communes et publiques sans que la loi de l'enregistrement puisse jamais l'atteindre. » Un autre député, Crestin, grand adversaire aussi de ces billets au porteur « poison du crédit, nés dans le grand désastre de la fin du règne de Louis XIV parce que les capitalistes trouvaient avantageux de placer leurs fonds sur des effets pouvant défier l'impôt, et que le despotisme avait besoin de cette espèce de gens pour nourrir ses déprédations », demandait aussi (14 avril) pour tuer l'agiotage et dégrever la propriété foncière, la conversion de tous effets, actions, etc., en titres nominatifs, dont la transmission ne pourrait se faire que par acte notarié et avec paiement de droits de timbre et d'enregistrement « pour astreindre à l'impôt cette classe d'hommes qui semblait mépriser les propriétés foncières parce qu'ils préfèrent le genre de fortune qui se plaît à compter dans les ténèbres les victimes dont elle doit chaque jour s'engraisser ». La propriété

1. La foi était générale en d'abominables machinations tramées par les compagnies et les capitalistes, et les propos les plus injurieux ne leur étaient pas ménagés. Clavière, dans sa *Conjuration contre les finances*, n'y voyait que spéculations, agiotage, manœuvres frauduleuses, et déclarait (p. 78) que l'agiotage « était à la prospérité publique ce qu'est à l'espèce humaine la maladie honteuse qui la dégrade ». Telle était la crédulité générale que dans ce même ouvrage (p. 86) Clavière admet que la presque totalité des effets au porteur change de mains trois fois la semaine. Montesquiou dans sa *Réponse à Clavière* fit justice de ces exagérations ridicules, et demanda si c'était en donnant l'exemple de la mauvaise foi, en violant des engagements solennels, qu'on rétablirait les bonnes mœurs.

foncière serait soulagée d'autant, et l'impôt rentrerait mieux, car le principal obstacle à son recouvrement était la surcharge dont les propriétaires fonciers se sentaient victimes. « Ne serait-ce pas une des principales causes du peu d'empressement que l'on met à payer les impôts directs ?... Peut-on persister à attribuer toute la lenteur dans le recouvrement à l'indolence des corps administratifs et à l'inexpérience des municipalités ? Si l'impôt direct était plus léger, le contribuable aurait payé avec plus d'ardeur, les rôles auraient été faits plus vite. Si les propriétés rentière et industrielle continuaient ainsi *d'aristocratiser*, sous les auspices de la doctrine égoïste des agioteurs, la propriété foncière, ne vous faites pas d'illusions sur les suites de cette diversité de traitement, et croyez que l'une ne payant pas par une espèce de privilège, l'autre finirait par ne pas vouloir payer par droit de résistance à l'oppression... » Ces motions restèrent pour le moment sans effet, mais en eurent un peu plus tard quand le désir de frapper l'émigration s'ajouta à l'antipathie instinctive de l'Assemblée pour les porteurs d'actions et d'effets. Dès lors, toutefois, un décret du 11 avril interdisant tout paiement de traitement, pension, créance, sans justification du paiement de la contribution patriotique, fut destiné dans la pensée de ses auteurs et à activer le paiement de la patriotique, et à diminuer les charges du Trésor envers une catégorie de citoyens dont plusieurs sans doute avaient émigré.

Sous la Législative fut pour la seconde fois proposé un impôt plus pratique, d'assiette très simple, auquel on ne s'arrêta pas alors, mais qui, quelques années après, était destiné à une meilleure fortune : l'impôt sur les portes et fenêtres. En présence de l'impossibilité évidente de recouvrer foncière, mobilière et patentes, un publiciste, Lafreté, dans des *Observations sur les finances* (10 janvier 1792) conseilla cet impôt, dont il montrait qu'il serait facile d'excepter les bâtiments d'une utilité publique, les presbytères et les maisons des laboureurs, de sorte qu'il ne pèserait pas sur la classe indigente du peuple.

Les forêts : anéantissement des revenus forestiers. — Gravement atteint par la non perception des contributions, le Trésor l'était en même temps dans ses autres sources de revenus. On se rappelle que dans le budget dressé par la Constituante vers la fin de sa carrière les produits forestiers étaient comptés pour une quinzaine de millions. Ce faisant l'Assemblée n'avait malheureusement pas tenu compte de l'espèce d'épidémie de dévastations de pillages, dont la Révolution avait été le signal dans les forêts, nationales ou particulières, et surtout dans les forêts du clergé, cette très importante partie des biens ecclésiastiques, soustraite à la vente pour de très bonnes raisons, mais non soustraite, par malheur, aux attentats des riverains. Ces attentats commencèrent dès les premières heures de la Révolution et désormais

ne cessèrent plus. « Depuis environ 6 semaines, écrit le 8 septembre 1789 la commission intermédiaire d'Alsace [1], le peuple ou plutôt cette classe de gens qui n'ayant rien à perdre cherche par le désordre à acquérir quelque chose, s'est porté aux plus grands excès contre toutes les personnes employées à l'administration des forêts... La canaille s'est jetée sur les forêts ; on les a dévastées uniquement pour le plaisir de jouir d'une liberté qui, jusqu'à présent, était justement interdite ; dans bien des endroits pour s'éviter la peine d'enlever les bois on les a brûlés et on s'est contenté d'emporter les cendres... Personne n'ose plus se présenter pour dresser des rapports, et il n'y a point d'autorité qui puisse statuer ni punir. » A mesure que la populace prend davantage conscience de sa force et de l'impuissance ou de la complaisance des autorités, le mal s'aggrave et s'universalise. En 1792, il est porté à tel point qu'on peut considérer les produits forestiers comme anéantis pour le budget. Les gardes qui veulent faire leur devoir, débordés, impuissants, non soutenus, se découragent ou sont victimes de leur zèle ; sentant peser sur eux la terrible accusation d'aristocratie à chaque procès-verbal qu'ils dressent, ils préfèrent rester inactifs. Bientôt, par surcroît, va venir le temps où le certificat de civisme sera indispensable pour remplir toute fonction publique, et l'on peut aisément penser que ce certificat de civisme ne manquera pas d'être refusé à ceux qui manqueraient de la complaisance nécessaire. Un peu plus tard encore la dépréciation du papier fera tomber leurs salaires à si peu de chose qu'ils se dégoûteront, cesseront toutes fonctions, se joindront même, au besoin, aux dévastateurs. Toutes ces causes s'ajoutant les unes aux autres, le pillage des forêts devient, sous la Révolution, un véritable fléau national. Dès la Constituante, et plus encore sous la Législative, il a pris d'effrayantes proportions : « Rien, écrit le procureur général syndic de l'Oise [2], rien n'égale l'audace avec laquelle on y coupe les plus beaux arbres, si ce n'est celle avec laquelle on les façonne même sur la place et la publicité qu'on ne craint pas de mettre dans leur transport et leur vente. Les condamnations ne produisant que de faibles effets, les condamnés n'en sont que plus ardents à retrouver dans la forêt les moyens d'acquitter les frais et les amendes qu'ils ont encourus et de se dédommager des pertes qu'ils viennent de faire. » « Ce n'est plus, expose le procureur général syndic de l'Eure [3], de ces délits furtifs et peu conséquents qui ne doivent leur existence qu'à la nécessité du besoin et au désespoir de l'indigence ; c'est un brigandage général exercé publiquement, sans pudeur, à main armée, par des citoyens dans l'aisance, et même, à ce qu'on assure, par des gens à qui la loi a confié les

1. F[7] 3686[1].
2. F[7] 3684[1].
3. 20 janvier 1792, F[7] 3675[4].

moyens répressifs du crime. Tout cède à la cognée des malveillants... rien n'est épargné ; des coupes entières sont dévastées ; le jeune plant qui doit assurer la régénération des forêts est brouté par la dent meurtrière des bestiaux ; il semble que les riverains de ces propriétés nationales ne se soient unis que pour faire le mal... » Le régisseur des domaines nationaux de Rambouillet, déplorant les dévastations inouïes commises dans les bois dépendant de ces domaines, constate que « les mêmes agitateurs qui prêchent aux citoyens des campagnes la liberté, sont ceux-là même qui occasionnent le désordre dont tout le pays est menacé. La liberté n'est pour eux que la licence [1] ». Jour et nuit des délinquants sont arrêtés dans la forêt de Saint-Germain ; ils sont relâchés aussitôt, et l'impunité les rend si hardis qu'attroupés et en armes, ils osent faire feu sur les patrouilles [2]. Quand les gardes veulent faire leur devoir, ils risquent gros ; ceux de Rambouillet sont aux prises avec la société patriotique du lieu, qui s'est juré de les faire destituer. Plus malheureux, un sieur Cousin, garde de la forêt de Brotonne, accusé, à tort ou à raison, de brutalité et exécré des populations, est mis à mort le 3 juin 1792 dans le bourg de Routot (Eure) avec d'horribles raffinements de cruauté [3] parce qu'il a, 3 jours auparavant, frappé avec violence un récidiviste surpris en flagrant délit. Le procureur général syndic de la Sarthe annonce (28 février 1793) que toutes les propriétés nationales et particulières sont dévastées, que le brigandage pratiqué dans les bois fait subir chaque jour à la nation une perte de plus de 4.000 l. ; le district de Mamers signale de telles dévastations dans la forêt de Perseigne qu'on peut évaluer le dommage d'un jour et d'une nuit à 1.000 l. au moins et que bientôt cette forêt qui produisait un revenu annuel de 120 à 130.000 l. « n'offrira plus aux regards du patriote alarmé qu'une vaste plaine que la foudre a rava-

1. 31 octobre 1792, F^7 3689^7.
2. F^7 3689^6.
3. F^7 3675^4. Raffinements que la municipalité du lieu ne put ou ne voulut empêcher, et qu'elle a soin de dissimuler dans son procès-verbal, exemple frappant du style réticent qu'on remarque souvent dans les documents de ce genre. Ce crime, un des plus épouvantables peut-être parmi tous les crimes semblables qui s'étaient multipliés depuis 1789, produisit une telle sensation qu'un jugement du tribunal criminel de l'Eure du 23 décembre 1792 ne prononça pas moins de 16 condamnations à mort. Mais ce jugement ne reçut aucune exécution et par décret du 9 brumaire an III la Convention le déclara non avenu : « Nous nous rappellerons, dit Porcher, rapporteur du comité de législation, l'époque du délit, temps où le patriotisme, par une effervescence sourde qu'il entretenait dans toutes les têtes, se préparait les moyens de renverser le trône et toutes les espèces de tyrannie. Nous vous dirons qu'il était aussi injuste qu'impolitique de traiter avec trop de sévérité des écarts auxquels le peuple fut quelquefois entraîné, car avec une soumission trop forte aux lois qu'il bravait journellement lui-même, le tyran nous eût infailliblement replongés dans l'esclavage. » La singulière théorie qui s'exprime dans ce rapport mérite attention : il n'est pas besoin de faire remarquer à quelles désastreuses conséquences, au point de vue fiscal, elle peut mener, et a mené en effet.

gée »...« Les lois sont sans force, les autorités constituées sont méconnues, l'impunité enhardit les méchants, trop souvent peut-être des décrets d'amnistie les encouragent » — « Les dévastations qui se commettent dans les forêts nationales, écrit-on de la Charente [1], se multiplient de jour en jour d'une manière effrayante et menacent la République d'une perte inestimable.» Dans le Jura, au cours de perquisitions domiciliaires faites par des gardes et des cavaliers de la maréchaussée chez des voleurs de bois, le tocsin sonne, le peuple s'attroupe, cavaliers et gardes sont forcés de fuir et désormais la dévastation n'a plus de bornes [2]. Tous les départements, d'ailleurs, seraient à mentionner sur cette liste. Mais aucun, peut-être, ne vit de scandale aussi révoltant que celui du Loiret. A Montargis, le 22 décembre 1791, le tribunal du district rendait un jugement portant, entre autres choses, confiscation de voitures et de bêtes de somme saisies sur des délinquants ; au prononcé du jugement éclata une tempête si violente de cris, d'injures et de menaces que les juges se retirèrent et revinrent peu après sur leur siège prononcer un nouveau jugement d'où la confiscation, cette fois, était exclue [3]. Lamentable spectacle : car il n'est rien de plus lamentable que de voir le peuple invoquer la liberté pour voler l'Etat et ravaler une si belle cause au niveau de ses coupables convoitises. « Les dégâts sont énormes, dira Clavière à la Convention le 20 décembre 1792, et depuis près de 3 ans ces dévastations enlèvent journellement au Trésor public une somme effrayante... Les dévastateurs, soit qu'ils sachent se faire craindre, soit qu'ils aient des complices jusque dans le sein des corps administratifs, paraissent s'autoriser du silence de la Convention et osent dire dans plusieurs cantons qu'ils ne se retireront que par ses ordres... Une mesure très prompte devient chaque jour plus urgente pour (faire cesser) cet affligeant contraste de valeurs considérables qui s'échappent chaque jour du Trésor, tandis que la Convention se voit obligée de mettre un grand prix aux épargnes les plus minutieuses. » Il n'en fut pris aucune, ni alors, ni par la suite, et le 25 ventôse an IV le ministre Ramel pourra encore écrire avec autant de vérité aux administrations de département : « Les dévastations s'opèrent en plein jour avec attroupements et à force ouverte... les délinquants se montrent à découvert et vont mettre publiquement en vente le produit de leur usurpation. Ceux des gardes et agents forestiers qui ne craignent pas de se montrer ne sont pas secondés : leurs procès-verbaux restent inutiles dans les mains où ils sont déposés, ou, s'ils sont suivis de jugements, il n'en résulte aucun

1. 13 germinal an III, D III 40.

2. Lettre adressée à Vernier, représentant de ce département, 10 février 1791, D VI 35.

3. Lettre des officiers municipaux de Montargis à l'administration du Loiret, 8 janvier 1792, F^7 3681^8.

effet. » Ce que sont devenus à un semblable régime les 15 millions escomptés par la Constituante, on le devine aisément.

Le sel, le tabac. — Les choses ne vont guère mieux pour les ventes du sel et des tabacs nationaux imprudemment inscrites dans les prévisions budgétaires de la Constituante pour la grosse somme de 54 millions, dont 29 applicables à l'année 1791. En mars 1792, bien loin d'avoir atteint ces chiffres, elles avaient à peine produit 10 millions. Le préjugé était tel contre les produits de la ci-devant ferme générale, grâce aux calomnies répandues contre eux, que les populations aimaient mieux s'adresser au commerce particulier, quelque suspecte que fût la qualité de ses marchandises. « Aussitôt que les citoyens ont recouvré leur liberté, exposa Dieudonné à l'Assemblée au nom du comité de l'ordinaire des finances (7 mars 1792), il s'est élevé partout des manufactures et des ventes de tabac ; des spéculations de commerce ont été exercées sur une marchandise qui était depuis si longtemps pour le génie fiscal une source de vexations et de persécutions en tout genre. La grande concurrence de fabriques particulières a naturellement amené la médiocrité des prix, la facilité de satisfaire à toutes les fantaisies, à tous les goûts ; et le tabac de ferme, aujourd'hui national, a été souvent rejeté parce que les consommateurs ont trouvé moyen de s'en procurer à un prix bien inférieur à celui de 35 sous la livre. » Et il fallut (22 mars) renoncer à ces conditions de prix et de quantité, et se résigner à des pertes notables pour en éviter une totale. En outre, si réduits que fussent les droits sur le tabac, les habitués de la fraude n'avaient nullement renoncé pour cela à leur ancien métier jadis si lucratif ; on voyait encore en 1792, comme autrefois, des combats sanglants s'engager entre employés des douanes nationales et contrebandiers ou soldats introduisant de vive force des tabacs de fraude ; un fait de ce genre se produisit, par des soldats du ci-devant régiment de Penthièvre, dans cette région de Dunkerque, où les troubles continuels provoqués par la question des subsistances et l'accumulation de troupes due à l'approche de la guerre offraient à la contrebande des facilités particulières, car le soldat était fréquemment l'auxiliaire du contrebandier.

Les dépenses. — Ainsi, de toutes parts, s'évanouissent les recettes. Il semblait donc indiqué de comprimer énergiquement les dépenses ; mais ce n'est pas dans cette voie que l'on se dispose à entrer. Dans le rapport qu'il lit au nom du comité des finances, les 7, 9 et 21 mars, sur les dépenses de 1792, Lafon Ladébat paraît surtout redouter qu'on tienne trop serrés les cordons de la bourse. « En réduisant plus que nous le devons les dépenses publiques, nous compromettrions la liberté elle-même et nous paralyserions la force publique... Il faut multiplier les institutions qui peuvent influer sur les mœurs nationa

les, et détruire les préjugés et l'ignorance que quelques faux amis de la liberté, comme les tyrans de la terre, veulent opposer à ceux qui savent chérir et défendre cette liberté. Il faut surtout multiplier les travaux sur une terre trop longtemps opprimée par le despotisme et la féodalité ; car multiplier les travaux, c'est ouvrir de nouvelles sources de richesses publiques... Ouvrir de nouvelles routes ; creuser de nouveaux canaux ; favoriser l'agriculture ; encourager les citoyens qui se livrent à ses utiles travaux ; rendre aux manufactures, aux arts et au commerce toute l'activité et la liberté que l'industrie demande, voilà des dépenses d'autant plus nécessaires qu'elles influeront sur le revenu public et qu'elles procureront à ses successeurs de nouvelles ressources. . Parce que la nation a une dette considérable à acquitter, des dépenses extraordinaires à faire pour se défendre contre les complots de ses ennemis, elle ne doit pas cesser toutes les dépenses utiles que sa situation intérieure exige. Une nation puissante ne doit pas être régie avec l'économie cupide d'un particulier... qui compte souvent ses privations pour des jouissances. » Théories singulièrement dangereuses quand les finances publiques sont dans l'état misérable auquel elles étaient réduites, mais qui sont d'ailleurs une des conséquences ordinaires de ce système de papier-monnaie qui facilite tant la dépense et qui crée si aisément l'illusion de la richesse avec la réalité de la pauvreté.

Les propositions ou les estimations de Lafon-Ladébat qui d'ailleurs déclarait être réduit, sur beaucoup de points, à ne pouvoir donner que des aperçus, étaient les suivantes :

Dépenses ordinaires d'Etat :

Assemblée nationale . . .	5.700.000		
Liste civile et accessoires . .	28.233.333		
Haute Cour nationale . . .	300.000		
Justice	318.900	au lieu de	340.500 en 1791 [1]
Intérieur.	648.640	au lieu de	630.400
Contributions publiques . .	819.290	au lieu de	512.920
Affaires étrangères	5.500.000	au lieu de	6.300.000
Guerre	320.000.000 (dont 201,2 de dépenses extraordinaires et 118,8 de dépenses ordinaires),	au lieu de	100.712.000).
Marine et colonies.	61.061.000 dont 36,8 ordin., 24,2 extraordin.	au lieu de	40 1/2

1. Le rapprochement n'est pas toujours possible avec les états présentés à la Constituante en février 1791. Certaines parties sont groupées autrement ; certaines autres sont postérieures à février 1791. Nous faisons ce rapprochement là où il est possible et là où il présente quelque intérêt.

Tribunal de cassation . . .	374.333	au lieu de 400.000
Frais de justice	3.800.000	
Trésorerie nationale	2.337.828	
Bureau de comptabilité . .	254.700	
Monnaies	927.807	
Administration forestière . .	1.904.360	
Régie de l'enregistrement et des domaines	6.250.000	
Douanes [1]	9.043.672	
Régie des poudres et salpêtres	419.665	
Administration des postes et messageries.	6.109.617	
Régie des salines	2	
Encouragements pour le commerce, les manufactures,etc.	300.000	au lieu de 3 862.000 [2]
Gendarmerie nationale . . .	11.700 000	
Invalides.	2.000.000	
Archives nationales	36.807	
Instruction publique [3] (Académies, Observatoire, Société d'agriculture, Jardin des Plantes, Bibliothèque Nationale, etc.).	1.223.094	1.223.094
Imprimerie royale.	211.984	
Pensions et gratifications . .	12.000.000	au lieu de 14.816.000
Entretien de bâtiments	500.000	
Régie des loteries.	1.600.000	
	490.263.181	

(dont 257,4 d'ordinaires, 232,8 d'extraordinaires)

Frais du culte	77.674.496	au lieu de 82.226.000
Travaux publics	6.600.000	au lieu de 4.032.000
Dette perpétuelle	75.844.949	au lieu de 162.823.000 (pour les deux dettes)
Dette viagère	102.255.192	
Pensions ecclésiastiques . .	66.000.000	au lieu de 72.621.000
Secours viagers non renouvelables	11.291.000	
Total général	829.928.838	

1. Le comité exprimait l'espoir de les réduire ultérieurement à 4 millions.
2. Dont 2.825.000 pour la traite des nègres, heureusement supprimée depuis.
3. Le rapporteur insistait beaucoup sur l'importance de cette dépense dont il prévoyait l'augmentation. « C'est disait-il, la plus sacrée de toutes. C'est elle qui peut influer le plus directement sur la force,la prospérité et la gloire de la nation française. »

Or pour faire face à ces 829.928.000 l. de dépenses on ne disposait (et encore qu'à la condition qu'elles se réalisassent) que de 530 millions de recettes. Et ce n'était pas la première fois que des révélations aussi inquiétantes se produisaient : à deux reprises différentes déjà le même Lafon-Ladébat avait mis la Législative en face d'une situation fort grave ; le 19 novembre il avait établi que l'année 1791 devait présenter 641.915.014 l. de dépenses ordinaires, 103.362.160 de dépenses extraordinaires, et que pour couvrir ces 745.277.224 l. de dépenses, on ne pouvait compter sur plus de 524 millions de recettes. Le 30 décembre, envisageant l'année 1792, il avait annoncé 774 millions de dépenses ordinaires ou extraordinaires et 530 millions de recettes, et n'avait pas caché qu'il convenait de s'en préoccuper. « Il n'est plus temps de se le dissimuler: une inquiétude cruelle agite tout l'empire sur l'état des finances ; les ennemis de la patrie en profitent pour répandre partout le trouble et l'effroi ; la cupidité et l'agiotage trafiquent de la fortune et du repos public ; les nouvelles les plus alarmantes pour le crédit sont inventées et répandues pour favoriser des spéculations particulières ; on nous calomnie, on dit qu'indifférents sur la fortune publique, elle va périr dans vos mains. C'est ici même qu'on cherche à exciter cette anarchie d'opinions, cette méfiance désastreuse qui tendent à briser tous les liens de l'ordre public. » Mais à ces avis inquiétants Lafon-Ladébat avait cru nécessaire de joindre les assertions les plus rassurantes sur la solidité inébranlable de l'assignat, sur la bonne volonté du peuple français pour l'acquittement des contributions. « C'est le calomnier que de croire qu'il s'y refuse... Le paiement des rôles provisoires se fait avec facilité... Tout nous promet que les recettes des premiers mois de 1792 seront très considérables. » Il n'est pas étonnant qu'un homme qui se faisait ou qui voulait faire à d'autres de semblables illusions ait tenu en mars un langage que son second rapport ne permettait guère de prévoir.

L'Assemblée, d'ailleurs, ne donna guère plus de suite au 3e rapport de Lafon-Ladébat qu'aux deux premiers. Elle accepta de confiance la plupart des évaluations et propositions de son rapporteur et les seules économies auxquelles elle ait prêté quelque intérêt furent celles qui atteignaient de façon quelconque clergé réfractaire ou agents du pouvoir exécutif. Le fameux décret du 29 novembre 1791 qui fut frappé de veto par le roi, et qui néanmoins, dans beaucoup de départements, fut exécuté ou même dépassé par les autorités locales, supprimait toutes pensions et traitements aux prêtres réfractaires, contrairement à l'article de la Constitution qui rangeait les pensions et traitements ecclésiastiques parmi les dettes nationales[1]. Aux ministres et aux premiers commis elle montrait aussi une certaine hostilité.

1. Cf. p. 264.

Aux premiers, à qui la Constituante avait accordé 100 000 l. et pour qui Lafon-Ladébat proposait 70.000 l. (sauf 100 000 pour celui des affaires étrangères) la Législative n'accorda que 50.000 (1er juin) non sans de vives instances de Cambon pour qu'en descendît jusqu'à 25.000. « Ils n'ont qu'à demeurer en chambre garnie... Il y a en chambre garnie des gens qui les valent bien, et je crois que dans un temps de liberté et d'égalité ce n'est pas par de l'argent, c'est par les applaudissements et les bénédictions du peuple qu'on doit être récompensé... Il y a encore beaucoup de gens qui à 25.000 l. accepteront ces places... » Crestin aussi ne voulait pas accorder davantage, car « le but de la régénération française a été de ramener les mœurs à un heureux état de simplicité et de frugalité » et « un Spartiate se serait cru trop bien payé à ce prix-là ». Les 80 000 l. précédemment attribuées aux membres du conseil particulier du roi furent supprimées ; les traitements des premiers commis furent réduits à 8 000 l., non sans que Lamarque ait fait remarquer qu'on était trop prodigue envers les créatures du pouvoir exécutif, et que le mieux renté des fonctionnaires publics électifs, le procureur général syndic du département de Paris, n'en avait que 4.000. Dupont de Nemours a raillé ces économies mesquines, cette manie de rogner les traitements de gens appelés à diriger les plus importantes affaires et à manier de sommes considérables. Mais on avait tendance dans ce milieu très mal informé à s'exagérer l'importance d'économies semblables. Le jour même où Lafon-Ladébat annonça pour 1792 244 millions de déficit, le représentant Borie n'exprima-t-il pas l'espoir de trouver cette somme par une réorganisation des bureaux et une réduction des traitements ?

Augmentation des dépenses. — En dépit de ces diminutions insignifiantes, les dépenses augmentent, et surtout l'écart entre dépenses et recettes. Les appels à la caisse de l'extraordinaire, seule ressource qui reste pour y faire face, se multiplient : 18 millions 1/2 pour septembre 1791, 40 1/2 pour octobre, 32 pour novembre, 36 pour décembre, outre 10.370 000 pour frais d'expédition à Saint-Domingue. On décrète le 31 décembre que les fonds nécessaires aux paiements du Trésor jusqu'au 1er avril 1792 continueront d'être faits de la même manière qu'en 1791, c'est-à-dire par de nouvelles avances de la caisse de l'extraordinaire, à récupérer à l'époque incertaine où rentreront les contributions arriérées : et c'est par ce vote à la fois déplorable et nécessaire que se termine cette année 1791, tant de fois célébrée comme devant voir la fin du provisoire. Le même régime se prolonge en 1792 : il faut 42 millions pour janvier, 48 1/2 pour février, 41 pour mars, 47 pour avril, 54 pour mai, 49 pour juin, 65 pour juillet, en attendant 116 pour août et 145 pour septembre. A ces versements s'en ajoutent d'autres pour secours aux indigents, pour achat de grains, cette source perpétuelle de lourdes dépenses (déjà, sous la Constituante, 12 mil-

lions ont été attribués par décret du 26 septembre 1791 aux départements souffrant de la disette : 12 millions y sont ajoutés le 9 mars, 6 le 5 juin), pour paiement de dettes exigibles (6.250.000 l. par décret du 31 mars), pour insuffisance de fonds affectés aux dépenses départementales (3.160.241 par décret du 1[er] mai), pour réparation de routes (1.200.000 le 22 mai), pour secours aux villes que la suppression de leurs recettes ou les malversations de leurs caisses patriotiques plongent dans d'inextricables embarras, 1.693.000 l. à Lyon, 60.000 à Troyes, 300.000 à Strasbourg, 400.000 à Metz, 950.000 à Bordeaux, etc., etc., sans compter ce qu'il faut à la plus exigeante de toutes, à savoir Paris : 3 millions le 30 mars, 991.000 le 14 mai, 1.800.000 en septembre, à la grande indignation de Cambon qui sera, de tout temps, l'adversaire acharné de cette municipalité quémandeuse. « Que la municipalité de Paris, disait-il rudement (mars 1792), s'occupe de la perception des impositions, au lieu de venir nous présenter des pétitions. Pense-t-on que le Trésor public soit inépuisable ? Il faut faire son devoir pour avoir des droits aux secours. On demande depuis longtemps des comptes à cette municipalité. L'ancienne a reçu plus de 3 millions : saurons-nous où ils sont passés ? »

Impossibilité de toute prévision budgétaire. — De toute évidence le déficit inquiète peu l'Assemblée. On n'en est guère gêné, en effet, quand on se sent sous la main de quoi suffire à toutes les dépenses. Le papier-monnaie est là, qui procure encore des ressources sérieuses, quoique fortement déprécié déjà. Et, d'ailleurs, une sorte d'instinct secret n'avertit-il pas l'Assemblée du caractère absolument illusoire des états de dépenses et des moyens que lui présentent ses comités de l'ordinaire et de l'extraordinaire des finances[1] ? Un budget est-il possible quand la valeur du signe monétaire, sujette à de continuelles fluctuations, n'a plus rien de stable ni de fixe, quand elle est quelque chose de flottant qui échappe au moment où on croit le saisir, quand il est certain, par exemple, que s'il faut par an à la guerre 320 millions, valeur du mois de mars, il lui en faudra peut-être 500, valeur du mois de septembre, 600, valeur du mois de décembre ? Comment estimer des dépenses condamnées à être grossies dans une mesure impossible à déterminer par la dépréciation du signe ? Et si elle voulait se le dissimuler à elle-même, l'Assemblée n'en est-elle pas dûment avertie par la note que le ministre de la guerre Narbonne a

1. Au lieu d'un comité des finances la Législative en eut d'abord 8, puis, plus tard (5 déc.), 6 : comités de l'ordinaire des finances, de l'extraordinaire des finances, de liquidation, de l'examen des comptes, des domaines, des assignats et monnaies. C'était beaucoup trop compliqué. « On posa des limites, dit fort bien Montesquiou, là où il aurait fallu établir des communications. » Les comités de l'ordinaire et de l'extraordinaire des finances devaient d'ailleurs se réunir pour toutes questions importantes.

soin de faire ajouter au rapport de Lafon-Ladébat : « Tous les calculs du projet de fonds ont été faits sur la supposition du paiement en espèces. L'achat du numéraire pour la solde des troupes étant fait par les commissaires de la Trésorerie nationale, il ne peut en être fait ici mention : mais les augmentations ou indemnités à accorder aux fournisseurs dont les marchés, faits avant l'émission des assignats, stipulent paiement en espèces, doivent encore être ajoutées à la dépense ci-dessus, car indépendamment de l'injustice qu'il y aurait à les leur refuser, ce serait s'exposer à faire manquer le service dans toutes ses parties, surtout pour les objets qui tirés de l'étranger doivent nécessairement être payés en numéraire. » C'est l'évidence même et Narbonne mettait ici exactement le doigt sur la plaie. Ce qui était intéressant, ce n'était donc pas de savoir que l'Etat aurait 774 millions à dépenser, mais combien de millions il lui faudrait débourser pour payer ces 774. Or, cette prévision étant impossible, l'Assemblée est excusable, après tout, de n'avoir prêté aux états présentés par ses comités qu'une attention fort distraite. Au point où étaient les choses, non seulement un budget en équilibre, mais même un budget quelconque, était hors du domaine des possibilités. A ce mal, un seul remède ! arrêter la dépréciation du papier, si rapide déjà que la perte moyenne qui est à Paris de 28 0/0 en janvier 1792 passe à 41 0/0 en mars. Et pour appliquer ce remède, un seul moyen : diminuer la quantité surabondante de ce papier ; à plus forte raison ne pas l'augmenter et s'abstenir avec soin de toute création nouvelle. Autrement il tombe sous le sens que le crédit de l'assignat ne pourra pas résister à la perspective d'émissions indéfinies.

Nécessité et danger d'émissions nouvelles d'assignats. — Par malheur ce n'est pas dans cette voie que l'on s'oriente : c'est même dans une voie tout opposée. Puisqu'on n'avait le moyen ni de diminuer les dépenses, ni d'y suffire par des recettes normales, il semblait indiqué d'ajourner à des temps meilleurs le paiement de la dette publique, de retarder les liquidations ou tout au moins le paiement des liquidations ; c'est ce que, dès le 21 octobre, à propos d'un rapport d'Amelot, directeur de la caisse de l'extraordinaire, Condorcet représenta à l'Assemblée. Mais elle se borna à renvoyer sa proposition aux comités réunis de la dette publique, de la caisse de l'extraordinaire et des assignats et monnaies. Le rapporteur de ces comités, Haussmann, de Seine-et-Oise, déposa le 1er novembre un rapport fort éloigné des vues prudentes de Condorcet, et acceptant non seulement sans regret, mais même avec satisfaction, la perspective d'une création nouvelle. Après avoir exposé qu'on avait dû payer, du 30 septembre au 28 octobre, 126.265.344 l., dont plus de 48 millions de liquidations, qu'on pouvait prévoir 119.581.000 l. de dépenses en novembre, que, pour atteindre le maxi-

mum de 1.300 millions fixé en dernier lieu par la Constituante à la circulation du papier, il ne restait plus que 2.759.000 l. à émettre, il aboutissait à cette conclusion qu'il était nécessaire de faire une nouvelle création de 300 millions d'assignats (exclusivement en assignats de 5 l.), « afin d'anéantir d'une manière certaine l'agiotage affreux qui s'est fait jusqu'à ce jour sur les différentes espèces d'assignats et qui a particulièrement désolé les campagnes, et d'élever à 1.600 millions la limite maximum de la circulation du papier : au moyen de quoi on pourvoirait efficacement à tous les services extraordinaires et à tous les besoins de la trésorerie nationale jusqu'à l'époque où la connaissance générale et partielle de tous les besoins, de toutes les ressources, permettrait de prendre une grande mesure dans une parfaite connaissance de la situation des finances. » La Constituante, en effet, n'avait adopté des chiffres aussi bas que dans la persuasion qu'il y aurait toujours une grande circulation d'espèces : l'expérience ayant prouvé qu'il n'en était rien et que le papier s'employait pour toutes les transactions, même les plus petites, il était nécessaire d'en avoir une plus grande quantité : « La nouvelle émission d'assignats que nous vous proposons épargnera au peuple le paiement d'une nouvelle partie des intérêts que fait supporter à la nation la dette publique : elle sera satisfaisante pour les nombreux porteurs de titres liquidés jusqu'à ce jour ; elle fournira un nouvel aliment à la vente des biens nationaux : elle facilitera le paiement des impositions : elle portera une nouvelle consolation dans le cœur des malheureux par le reflux que produit jusque sur eux une augmentation des signes représentatifs de la richesse nationale ; elle donnera une nouvelle vigueur aux travaux de l'agriculture et du commerce, qui ont toujours éprouvé un grand accroissement à chaque nouvelle émission... On doit croire d'ailleurs que l'Assemblée Constituante aurait elle-même ordonné une plus grande émission sans les efforts constants de la minorité et d'une partie craintive dont les prédictions sinistres ne se sont heureusement jamais accomplies. » A ce moment, donc, les comités croient encore à l'innocuité, que dis-je, à la bienfaisance de l'assignat et ne regrettent qu'une chose, c'est que la Constituante n'y ait pas recouru dans une plus large mesure ; ils veulent mener d'un pas égal le remboursement des liquidations et les versements incessants à la trésorerie. Plus clairvoyants, beaucoup de ceux même qui sous la Constituante avaient été les champions les plus ardents d'une vaste création de papier-monnaie commencent à revenir à résipiscence et laissent percer des inquiétudes significatives : ils comprennent la faute qui a été commise en chargeant l'assignat d'une double tâche, dont une, au moins, était de trop, et la dangereuse contradiction qu'il y a à vouloir fixer un maximum à la circulation du papier sans pouvoir déterminer au juste ni l'étendue des besoins, ni celle des rembourse-

ments auxquels il doit subvenir. Montesquiou, par exemple, dans son *Mémoire sur les assignats* d'octobre 1791, qui eut d'autant plus de retentissement que l'auteur avait jadis tenu un tout autre langage, donnait des conseils de prudence. « Le temps n'est plus où l'on pouvait dire à la tribune que les assignats étaient au pair avec l'argent et que même ils gagnaient sur lui : ces assertions, beaucoup trop étranges, qui alors étaient applaudies, seraient mal accueillies aujourd'hui... On serait réduit à désespérer du bien public si la levée des impôts demeurait plus longtemps incertaine, si l'on ne préservait pas les assignats de la dépression qui les menace. » Pour les garantir de cette dépression, la première chose à faire était de ne pas grossir les émissions outre mesure, et en conséquence il importait de suspendre le remboursement, au moins de certains créanciers : car l'important était de liquider, mais non pas de payer les liquidations, et on pouvait leur donner des reconnaissances numérotées, portant intérêt, admissibles dès maintenant en paiement de domaines nationaux, et payables plus tard par ordre de numéros d'après les décrets du Corps législatif. C'était la quittance de finances, si dédaignée en 1790, qui reparaissait, ou à peu près, sous la plume d'un de ses principaux adversaires : tant les événements avaient marché vite et commençaient à démontrer, même aux yeux les plus prévenus, les immenses périls de l'inflation monétaire ! L'Assemblée n'était pas sans avoir quelque sentiment du danger. Elle se borna à voter, sur la motion de Cambon, l'élévation à 1.400 millions du maximum de la circulation, et n'accorda point les 300 millions demandés. Mais ce n'était qu'un retard de quelques jours.

Question de la suspension des liquidations. — La suspension des liquidations, tel était aussi le grand remède au dire de Clavière, député suppléant de Paris qui, admis à la barre, conseillait à l'Assemblée, le 5 novembre, de les ajourner jusqu'à ce que le total en fût exactement connu, ce total dont les évaluations étaient contradictoires et incertaines ; de suspendre le paiement jusque-là, car il était en contradiction manifeste avec les décrets fixant un maximum à la circulation, et constituait une excitation permanente à des émissions sans proportion avec les extinctions graduelles, et au dépassement de ce maximum ; de le suspendre jusqu'à parfaite connaissance du produit et de la valeur des biens nationaux, sans quoi, en dépit de toutes les affirmations, de tous les calculs, même de toutes les vraisemblances, cette valeur restait pour ainsi dire en l'air, incapable d'étayer la confiance publique, qui ne pouvait s'attacher à l'assignat qu'autant qu'il apparaîtrait une supériorité évidente du gage sur la dette, de la chose sur le signe. La prudence l'exigeait, et aussi la justice ; comment la respecter, faisait observer Clavière avec raison, si l'on ne suspend pas des remboursements qui exposent à ne pouvoir pas traiter de la même

manière des gens ayant les mêmes droits ? « Il faut arrêter le cours des remboursements décrétés et entrepris sans connaissance de cause, sans nulle apparence de calcul, comme s'il existait un trésor toujours plein, toujours inépuisable ; il s'agit d'arrêter une marche dans laquelle le désordre et les abus nuisent à une foule de créanciers moins actifs et moins industrieux que les autres pour exiger leur remboursement... Commencer des remboursements d'objets aussi importants sans connaître le maximum des demandes, c'est comme si on dressait table ouverte où tous les vampires de l'Etat seront invités à venir par milliers se gorger de la substance du peuple... » Il importait au plus haut point, puisqu'en fait les dépenses publiques n'étaient plus payées que par des émissions, d'ajourner tous les paiements ne présentant pas le même caractère d'urgence, d'éviter tout ce qui était de nature à ébranler le crédit du papier : de cesser d'admettre des titres de propriété d'offices, de fonds d'avance, de cautionnements, etc., en paiement des domaines nationaux, afin d'éviter à l'assignat une concurrence qui pouvait être dangereuse, au moins dans l'esprit du public. « Ce crédit, insistait-il le 1er décembre, ne s'obtiendra... que d'une résolution vigoureuse d'obtenir par la force, s'il le faut, la fin de toute malveillance active de la part des puissances étrangères, ce qui supposant la possibilité de dépenses considérables qu'on ne peut faire qu'en assignats, c'est-à-dire en domaines nationaux, oblige nécessairement à ménager à d'autres égards les assignats le plus qu'il est possible ; que d'un travail accéléré qui dévoilera incessamment l'état de la dette, et d'une suspension qui étant liée nécessairement aux idées d'ordre et de règle n'engendrera chez les hommes honnêtes et éclairés que des opinions favorables au crédit public... D'ailleurs, les adversaires mêmes de la suspension conviennent qu'il faut nécessairement user de retardement, renvoyer les créanciers tantôt sous un prétexte, tantôt sous un autre, enfin louvoyer... Voilà précisément ce qui est détestable, ce qui ouvre la porte aux abus, ce qui remplace l'équité par les préférences de la faveur. » Nul besoin même de mesures législatives nouvelles ; qu'on veuille bien seulement tenir la main à l'exécution de l'article 7 du décret du 7 novembre 1790, trop perdu de vue, qui subordonnait les remboursements, après épuisement des 600 millions qui y étaient consacrés par le même décret, à un ordre de numéros et aux indications publiques qui en seraient données, sans aucune spécification de délai, aux porteurs de reconnaissance de liquidation. Mais il importait de le dire et surtout de le faire ; c'était le vrai moyen de remédier à la dépréciation de l'assignat, dépréciation causée beaucoup moins par la perspective d'une reprise violente des biens qui en étaient le gage que par la possibilité d'en dépasser la valeur par des émissions exagérées ; beaucoup moins par les menaces de l'émigration que par les fautes de la Révolution.

Lorsque, sous la pression croissante des besoins, Haussmann, au nom des mêmes comités, insista de nouveau le 24 novembre pour porter à 1.600 millions le chiffre maximum de la circulation du papier, Brissot, à son tour, appuya fortement les vues de Clavière, et critiqua « ce torrent de liquidations se précipitant les unes sur les autres », cette erreur dangereuse de prodiguer les assignats à l'extinction d'une dette encore moins connue que ne l'était la valeur des biens nationaux, de décréter en masse et de confiance des sommes prodigieuses après une lecture rapide de noms et de dates, sans ouvrir, sans provoquer aucune discussion, comme avait fait la Constituante à la veille de sa séparation. « La stabilité de la Constitution était-elle essentiellement attachée à la précipitation de liquidations ténébreuses ?... N'était-ce pas au contraire le plus sûr moyen de consolider la Constitution que d'examiner scrupuleusement les réclamations et de respecter les deniers du peuple ? » Accusant les liquidations faites sans ordre ni méthode de n'avoir servi qu'aux plus riches et aux plus intrigants, Brissot demandait la suspension provisoire de celles des créances supérieures à 3.000 l. « La caisse des liquidations, disait-il, est la caisse des rebelles et des émigrés. Fermez-la donc pour eux... Peut-on excuser cette précipitation avec laquelle on a remboursé des brevets de retenue, ces contrats odieux par lesquels un homme vendait une faveur qu'on lui retirait, vendait le droit de piller et de s'enrichir dont il avait profondément abusé ?... La suspension ne trouvera de contradicteurs que parmi les hommes qui ont spéculé sur les embarras de notre Révolution, sur la difficulté de distinguer dans le chaos les dettes illégitimes des légitimes, sur l'ignorance ou sur les faiblesses des liquidateurs... Ce n'est qu'à cette condition indispensable de la suppression momentanée des liquidations que vous devez consentir à l'émission successive des 200 millions d'assignats proposée par votre comité. C'est alors que vous pourrez tenir la promesse faite de n'en plus émettre pendant votre session, promesse imprudente et bientôt violée si les paiements des objets liquidés devaient toujours continuer... C'est alors... que vous ne serez pas harcelés chaque mois par les demandes d'une caisse qui, suivant la marche oblique trop favorisée par l'indulgence de la précédente Assemblée, n'annonce jamais des besoins qu'au moment où il faut les remplir pour ne pas laisser le temps de délibérer... C'est alors que vos assignats ne servant plus qu'à combler le vide des recettes, nous sentirons plus fortement, en les voyant s'écouler, la nécessité de presser le recouvrement des impôts. » Et là, en effet, était le point capital : on aurait été sans doute moins prodigue de l'assignat sans la confusion, persistante au fond des esprits, qui faisait considérer comme un moyen de remboursement de la dette ce qui n'était, en fait, qu'un moyen de la grossir.

Cambon, président du comité de l'ordinaire des finances, plus pru-

dent alors qu'il ne le sera par la suite, et bien convaincu que la stricte limitation des émissions était la condition nécessaire de la solidité du crédit de l'assignat, réclamait, lui aussi, avant tout, dans un discours magistral du même jour, l'état exact des biens vendus et à vendre, des sommes déjà reçues et de celles à recevoir, de l'arriéré des impôts, de la dette arriérée, de la dette exigible, des dettes municipales, désormais mises à la charge de la nation, etc., etc. ; jusque-là — et il ne pensait pas que ce bilan pût être dressé avant le 15 avril 1792 — il n'admettait qu'une augmentation de 100 millions seulement au maximum de la circulation, quitte, le besoin de petits assignats devenant de plus en plus pressant, à faire fabriquer 800 millions de petites coupures, de 10 sous à 25 l., mais exclusivement pour l'échange d'assignats existant déjà. « Ne livrons point, disait-il, le destin de l'empire à des mesures provisoires qui décèlent et perpétuent la faiblesse du corps politique ; embrassons un plan général qui soit préparé par les notions les plus exactes sur la valeur des biens nationaux vendus et à vendre et sur la masse encore exigible des liquidations et des remboursements. La totalité de ces biens est sans doute supérieure à celle de nos besoins : mais il faut qu'elle soit évidemment constatée, afin qu'il ne puisse plus exister le moindre doute... » D'ailleurs il fallait s'attendre à bien des retards encore dans la perception des impositions, prévoir des difficultés extérieures qui pourraient grossir singulièrement les dépenses, et par conséquent il était prudent de ménager les ressources qui restaient pour faire face à ces besoins. C'est pourquoi il ne voulait qu'une simple augmentation de 100 millions « qui jointe au brûlement qui s'opérerait chaque mois en 1792 suffirait pour atteindre l'époque du rétablissement de l'ordre... » rétablissement qui serait sûrement chose faite au 1er janvier 1793, car les nouvelles contributions, ce grand ressort de la machine politique, seraient alors en plein mouvement. Jusque-là il suffisait d'élever à 1.500 millions le maximum de la circulation, de surseoir au remboursement de toutes créances, sauf celles de 1.000 l. et au-dessous, et d'octroyer aux créanciers liquidés des reconnaissances remboursables au 1er janvier 1793 (auxquelles il refusait, assez injustement, des intérêts).

L'Assemblée rejette la suspension des liquidations et crée 300 millions d'assignats. — Mais, malgré l'autorité de Cambon et de Brissot, l'Assemblée s'obstinait à ne considérer cette grosse question de la suspension des liquidations qu'à un point de vue politique. Elle craignait que ce mot de suspension ne réveillât les douloureux souvenirs de celles de 1770 ou de 1788, qu'on n'y vît une sorte de banqueroute, et que l'assignat n'en fût profondément atteint. Elle redoutait aussi de laisser en suspens des liquidations qui impliquaient de la part des propriétaires d'offices adhésion, ou tout au moins résignation, au nouvel ordre de choses, considérait l'abstention de ces officiers comme

un défi et comme un danger, et songeait plutôt à contraindre et à hâter les liquidations qu'à les suspendre. Sur la motion de Dorizy elle décréta le 9 décembre, « considérant qu'il était de la loyauté française de rejeter tout projet de suspension dans les remboursements de la dette exigible », que ces remboursements ne seraient pas suspendus ; or d'après les indications qui lui étaient fournies en ce moment même par Dufresne-Saint-Léon [1], directeur général de la liquidation, c'était une dépense de 1.103 millions qu'elle assumait ainsi. Bientôt même, irritée du retard que mettaient à se faire liquider beaucoup de propriétaires d'offices, de cautionnements, de dîmes inféodées, etc., elle fixa, par décrets des 5 janvier, 4 et 6 février 1792, la date beaucoup trop rapprochée du 1er mai [2] comme limite extrême pour la production des titres, sous peine de déchéance, et Bigot de Préameneu eut beaucoup de peine à faire adopter le principe d'une exception possible en faver des créanciers prouvant une impossibilité matérielle de présenter leurs titres dans le délai prescrit. L'intérêt des finances, qui recommandait d'éviter l'accroissement de la masse du papier, était peu de chose aux yeux de l'Assemblée en comparaison de l'intérêt politique.

C'était aller tout droit au devant d'émissions considérables. Huit jours à peine s'étaient écoulés depuis la décision prise de ne pas suspendre les remboursements que l'Assemblée fut avertie de l'urgence d'une création nouvelle : la somme restant dans la caisse de l'extraordinaire suffisait tout au plus aux besoins du service jusqu'à la fin de la semaine ; il n'y avait pas un instant à perdre pour venir à son secours, d'autant plus qu'elle devait verser à la Trésorerie 34 millions pour le service du mois de novembre. Il convenait d'ail-

1. Sur l'arriéré des départements ministériels, il avait été liquidé pour 170 millions, dont 135 payés ; sur les offices de justice, dont le total montait à environ 800 millions, pour 318, dont 265 payés ; sur les offices militaires et de finance, pour 38 1/2, dont près de 27 payés ; restaient les charges de la maison du roi, de la reine et des princes, 52 millions, la dette du clergé, 85, celle des pays d'Etats, 160, celle des communautés religieuses, 5 ; la liquidation des dîmes inféodées, objets domaniaux et féodaux, jurandes et maîtrises, pourrait demander 148 millions ; au total, la somme nécessaire pour l'achèvement des liquidations pourrait se monter à 1.103 millions ou, plus exactement, en déduisant les reconnaissances déjà expédiées et susceptibles d'être employées en paiement de biens nationaux à 1.086.630.903. Dufresne-Saint-Léon ne s'en inquiétait nullement, estimant au minimum à 2.800 millions, et sans doute à bien davantage, la valeur des biens nationaux, et convaincu qu'il y avait par conséquent largement de quoi gager les émissions à ajouter pour couvrir cette dette aux 1.800 millions déjà émis. D'ailleurs — appliquant déjà un raisonnement sophistique dont il devait être fait, par la suite, singulièrement abus — il prévoyait que la multiplication du papier ferait hausser le prix des biens nationaux, grossirait donc le gage, et que par conséquent il n'y avait nullement lieu de s'en alarmer.

2. Le délai fut plus tard reporté au 1er juin, encore beaucoup trop tôt, comme le montrait l'administration du département de la Somme au ministre Roland (10 juin 1792, F4 1060).

leurs, selon le rapporteur du comité de l'extraordinaire des finances, Cailhasson, d'éviter des mesures provisoires, des demandes souvent réitérées et dont on n'apercevait pas le terme : mieux valait adopter une mesure efficace devant suffire jusqu'au moment où le bilan de la nation étant connu, ses dépenses et revenus pouvant être compensés, un ordre fixe et constant dans toutes les parties de la finance pourrait être établi. « Vos comités, disait-il, sont convaincus de cette vérité que nous sommes encore loin des limites qu'il est nécessaire de prescrire à l'émission des assignats... et si des circonstances extraordinaires, si la défense de la patrie et de la Constitution exigeaient de grands sacrifices, ceux qui ont compté sur la détresse des finances seraient aussi trompés dans leur attente que ceux qui auraient compté sur ces divisions intestines pour éteindre notre amour de la liberté. » Il concluait à porter la circulation maximum à 1.600 millions. Cambon persista à demander qu'on ne dépassât point 1.500. Mais Dorizy lui répliqua qu'il n'y avait nullement à craindre de dépasser la valeur du gage, qu'on ne pouvait estimer moins de 3 milliards et demi, qu'on avait été trop timide dans l'émission des assignats, que si les liquidations étaient plus précipitées, la vente des biens se ferait aussi avec plus de célérité. « Qu'est-il besoin, dit-il, qu'à chaque instant vos comités montent à la tribune et inquiètent la nation par la propre inquiétude que vous paraissez avoir ? Votre gage repose sur une hypothèque solide, et quand il ne reposerait pas sur des bases aussi solides que les biens nationaux, j'ai assez de confiance dans la nation française... votre honneur, la loyauté de la nation, seraient un gage plus que suffisant pour assurer les créances. » Et l'Assemblée vota (17 décembre) le décret élevant la circulation à 1.600 millions et ordonnant la fabrication de 300 millions de nouveaux assignats : 100 en assignats de 25 l., 100 de 10 l., 100 de 5 l. Ce décret portait donc le total des assignats créés depuis le début à 2.100 millions ; 355, à cette date, avaient été brûlés. On s'approchait singulièrement de la valeur maximum qu'il fût possible d'attribuer raisonnablement aux biens nationaux, et la dépréciation du papier en était l'inévitable conséquence : en mars cette dépréciation allait être de 41 0/0. Tout faisait donc une loi à l'Assemblée de diminuer la masse du papier plutôt que de l'augmenter par des créations nouvelles.

Crise monétaire : *billets de confiance*. — Malheureusement ces vérités n'étaient pas encore admises, et on préférait s'en prendre à l'agiotage, aux trames contre-révolutionnaires, etc., des maux qu'on s'était préparés à soi-même en dédaignant de sages avis, et qui commençaient dès lors à devenir insupportables.

Le plus cruellement ressenti, en cette fin de l'année 1791, restait toujours l'extrême difficulté de procéder aux petites transactions quotidiennes avec la pénurie croissante de monnaie divisionnaire. De

toutes les mesures prises à cet égard par la Constituante, aucune n'avait véritablement réussi : la fabrication de la petite monnaie d'argent ou de bronze était trop restreinte et trop lente, et d'ailleurs si tôt émise celle-ci se cachait[1], l'ambition universelle étant de garder les espèces et de se débarrasser du papier ; les assignats de 5 l. étaient aussi en quantité insuffisante, ils n'étaient émis qu'avec beaucoup de lenteur[2], ils répondaient mal aux besoins journaliers, qui auraient exigé des coupures infiniment moindres, et le petit peuple éprouvait pour les changer des difficultés et des pertes qui le mettaient littéralement au désespoir ; il ne restait plus pour soutenir la circulation que les billets de confiance, papier misérable dont la moindre chose pouvait ébranler le crédit, reçus ici et refusés là, toujours acceptés avec peine et avec défiance dans les campagnes, risquant de rendre les différentes parties de la France étrangères les unes aux autres[3], aussi repoussés maintenant par l'opinion générale qu'ils avaient été célébrés dans les premiers moments d'engouement. Clavière (5 novembre), Brissot (24 novembre), venaient de s'exprimer en termes fort sévères sur le compte de ces caisses « qui se décorent indécemment du nom de patriotiques », sur cette « bigarrure de billets au milieu de laquelle le peuple n'avait ni le temps ni les connaissances nécessaires pour se reconnaître[4] ». Les cultivateurs, par peur d'être payés en papier, fuyaient les marchés où cette peste sévissait, et elle sévissait, hélas, presque partout[5] ; ils usaient de toutes les ruses possibles pour vendre à l'étranger, contre espèces et le papier-monnaie commençait déjà à affamer la France[6]. « Les marchés sont absolument dégarnis de

1. Souvent il y avait bénéfice à en faire un objet de commerce. Les sous frappés à Lille s'écoulaient aussitôt en Belgique, où ils faisaient prime (Lettre du maréchal de Biron au ministre de l'intérieur, 26 janvier 1792, F⁴ 1057). Les pièces de 15 et de 30 sous, qu'on continua à fabriquer (décret du 26 mai 1792) bien que la limite fixée par les décrets antérieurs fût près d'être atteinte, passaient aussi à l'étranger.

2. On disposa jusqu'au 10 novembre de 3 presses : du 10 au 22, de 4 ; ensuite, de 6, et on put alors imprimer 3.500.000 l. par jour en assignats de 5 l. Mais, comme le numérotage et le timbrage ne pouvaient atteindre cette proportion, on ne pouvait compter que sur une production de plus de 2 millions et demi par jour. Somme toute, on ne pouvait avoir au 31 décembre 1791 plus de 85.200.000 sur les 300 millions en assignats de 5 l. dont la fabrication avait été décrétée le 1er novembre.

3. Ce fut une des principales causes des excès fréquemment commis par les volontaires de 1792, lors de leur départ pour les armées, que leur prétention de faire accepter sur leur passage les billets de confiance qu'ils amenaient de leurs départements, pillant et violentant ceux qui les refusaient ou ne les acceptaient qu'à perte.

4. Rien que sur les billets de la caisse patriotique de Bordeaux, il n'y avait pas moins de 3 à 400 signatures différentes (Lettre du département de la Gironde, 5 décembre 1792, Arch. Gir., L 628).

5. Dans un discours du 23 décembre Beugnot en estime la quantité à 60 millions dans Paris, 100 millions dans le reste du royaume.

6. Discours du ministre Cahier de Gerville, 27 février 1792 (il note surtout des exportations considérables pour la Suisse et pour la Savoie).

graines, écrit le 7 juin 1792 le directoire de l'Oise[1] ; le blé monte tous les jours à un prix excessif. Le fermier veut vendre chez lui pour éviter les billets de confiance de Paris, et parce qu'il est d'ailleurs plus maître des conditions qu'il veut faire, et plus en sûreté... Le peuple s'agite, et déjà des émeutes ont eu lieu à Noyon et à Clermont... Tous les autres directoires de district nous font part des mêmes alarmes. » L'Eure, non moins agitée, supplie Clavière, alors ministre des contributions publiques, de laisser les percepteurs recevoir les billets de confiance en paiement des impositions comme le seul moyen de rendre à ces billets un peu de débit et de prévenir les plus dangereuses insurrections[2]. Le Loiret fait la même demande, sous peine des plus graves complications ; il représente que rien n'importe plus que la tranquillité d'Orléans, « cette ville où se font les embarquements pour tous les départements inférieurs, qui contient les prisons d'Etat, et dans laquelle, sous ce double rapport, l'ordre et la paix sont si nécessaires »[3]. A Troyes, où il circule en 1792 plus de 200 espèces de billets, les denrées sont hors de prix. « La ville, écrivent le 28 novembre 1792 les Amis de la liberté et de l'égalité, va bientôt présenter le tableau affligeant de la faim qui ne pourra être rassasiée, du froid dont on ne pourra se préserver, de la nullité des bras et des métiers. » De Strasbourg, le maire Dietrich assure que les billets de 5 et de 10 sous émis par la municipalité sont une source incessante de rixes entre les gens des campagnes, qui n'en veulent point, et la troupe, qui veut les forcer à les recevoir ; il sollicite un décret qui les rende obligatoires[4]. Tout au contraire, telle section de Paris, comme celle des Lombards, demande à être débarrassée de ces caisses prétendues patriotiques qui ont *infecté* de leur papier bigarré les villes et les campagnes, et veut qu'on fixe un délai très court aux administrateurs de ces caisses pour rembourser leurs billets, qu'on interdise toute émission nouvelle, et qu'on hâte la création de petits assignats ; le département du Calvados pétitionne pour qu'on en finisse avec les billets particuliers, qu'on cesse de faire le jeu des compagnies suspectes qui en émettent et dont la plupart ne consultent que leur avidité et l'envie

1. F[7] 3684[1].

2. Lettre du directoire de l'Eure, 5 avril 1792. F[4] 1053 : réquisitoire du procureur de la commune de Breteuil, *ibid*. Bon moyen, en effet, mais mauvais pour le fisc. A cette prétention naïve de faire des caisses publiques un déversoir pour des papiers sans valeur, Clavière objectait (28 avril F[4] 1055) que le Trésor ne pouvait se charger d'en faire recouvrer le prix dans les diverses municipalités du royaume, et que d'ailleurs beaucoup de ces billets étaient de si petite valeur qu'il serait matériellement impossible à un caissier de parvenir à compter, classer et vérifier ce qui en pourrait quotidiennement entrer dans sa caisse.

3. F[4] 1055. — Mémoire du conseil général de Montargis, 9 mars 1792, D VI 61.

4. 13 et 23 avril 1792, F[4] 1058.

de faire des fortunes rapides[1]. On le voit, les vœux varient avec les localités ; mais ce qui ne varie pas, c'est le mécontentement général ; et la nécessité est presque unanimement reconnue de se débarrasser « de cette teigne qui dévore toutes nos richesses » pour employer l'expression injurieuse, mais juste, dont se sert une brochure du temps[2].

Ce qui n'est également que trop commun, ce sont les friponneries diverses auxquelles a donné lieu cet abandon inouï, au premier venu, sans garanties, sans surveillance d'aucune sorte, du droit régalien de faire de la monnaie. Lyon jette en février 1792 un cri d'alarme qui n'est que trop justifié, la vérification de ses deux caisses ayant révélé que l'une, qui devait contenir 3.251.000 l. en assignats, n'en renfermait que 1.229.148 et l'autre 503.117 au lieu de 1.056.772[3] : naturellement les imaginations dramatisent encore cette fâcheuse vérité, et Fauchet lit à l'Assemblée le 25 février une lettre affirmant que l'émission a été portée à Lyon à 7 millions sans qu'il y ait dans les caisses un seul assignat représentatif de cette valeur. A Paris, en mars, la Maison de secours subit une crise grave, inévitable conséquence de l'excès de désordre auquel les choses avaient été portées. « L'on vit tout à la fois, exposait Crestin à l'Assemblée le 28 mars, la Caisse d'escompte, une caisse patriotique, une caisse de secours, livrer à la circulation des valeurs de toutes mesures, de toutes proportions ; l'on vit ces établissements se subdiviser par des établissements de sections, par des émissions de particuliers... et ces sortes d'émissions *épidémiques*, sous les apparences du bienfait, s'étendre dans tout l'empire : en sorte qu'en ce moment il existe pour plus de 400 millions de billets au porteur[4] ayant une sorte de caractère public sans que la nation ait la moindre assurance de la responsabilité des tireurs ...Ces compagnies ont reçu dans leur principe les bénédictions du peuple : elles font aujourd'hui son malheur... La disparition absolue du numéraire, la baisse des changes à notre désavantage, les accaparements, la hausse intolérable du prix des denrées de toute espèce, le jeu perfide des ressorts de l'agiotage, une intensité plus ou moins grande dans les suggestions propres à inspirer l'inconfiance dans le papier-monnaie national, tout cela a été la suite du désir inspiré au peuple de la capitale et de la tolérance peu combinée de l'Assemblée Constituante. »

1. 11 mai 1792, D VI 1.
2. *Sur les billets des caisses non nationales* (Lb[39] 10479).
3. Wahl, *Les premières années de la Révolution à Lyon*, p. 453.
4. On remarquera la grande différence entre ces chiffres et ceux donnés par Beugnot (p. 345). Lequel croire ? En réalité toute statistique sérieuse est impossible, rien n'étant plus fantaisiste et moins contrôlé que ces sortes d'émissions.

On pensait généralement (discours de Monneron à la séance du 26 mars 1792) que la totalité des valeurs fictives en circulation, assignats et billets de confiance, était de plus de 2 milliards.

Ces débats eux-mêmes accroissaient la panique : le public assiégea les guichets de la Maison de secours : la crainte de désordres graves détermina l'Assemblée, malgré une opposition très vive, à accorder à la ville de Paris (30 mars) une avance de 3 millions dont 500.000 l. à distribuer immédiatement aux pauvres de la capitale, pour empêcher la catastrophe. Le même jour fut rendu[1] un décret chargeant les municipalités de vérifier l'état des caisses patriotiques ayant émis des billets de 25 fr. et au-dessous, à l'exception des caisses directement établies par les municipalités elles-mêmes et autres corps administratifs, d'en constater le nombre et le montant, de se faire représenter les gages, et interdit à l'avenir toutes nouvelles émissions de billets.

Visiblement on en était, à l'égard du billet de confiance, à la période du mécontentement, en attendant qu'on en vînt à celle, fort prochaine, de l'irritation. « La postérité, disait avec raison un publiciste bien informé[2], aura peine à croire, d'un côté, la confiance du peuple, et, de l'autre, le silence des pouvoirs.... Que serait-ce si je parlais de la facilité que cette multitude de signatures, de papiers de toutes formes et de toutes couleurs, ont donnée aux faussaires de toute espèce ? Qui ne sait jusqu'à quel point le public est surchargé de billets contrefaits ? La fortune publique périt à la fois par la façon et la contrefaçon.. Il viendra un temps où le malheureux peuple désirera hautement qu'on l'eût laissé sans monnaie ; le mal s'est en effet accru par le remède. Si quand le feu est à une maison on y jette assez d'eau pour en noyer les maîtres, je ne vois pas ce qu'ils y ont gagné. »

Le billet étant ainsi proscrit par la défiance générale, un seul moyen restait de conjurer la crise monétaire : c'était, l'expérience ayant clairement établi que la frappe de la monnaie divisionnaire ne serait jamais suffisante et que rien n'empêcherait le numéraire de se dérober devant le papier, de faire fabriquer des assignats de petite coupure, malgré les inconvénients évidents qui jusqu'alors avaient fait reculer devant cette mesure.

Création de petits assignats. — L'assignat de 5 l., autrefois si instamment réclamé, était rapidement devenu tout à fait impopulaire, son insuffisance s'étant clairement révélée à l'user ; les difficultés, si grandes là où la circulation était encombrée de billets de confiance dépréciés, étaient peut-être plus grandes encore là où ils faisaient défaut ou n'étaient pas acceptés, et la France entière retentissait des lamentations du petit peuple, forcé de subir d'énormes pertes pour changer ses assignats de 100 sous, des manufacturiers réduits à l'impossibilité

1. Contrairement à l'opinion des comités de finances et de leur rapporteur Cambon, qui ne proposaient que (mesure très insuffisante) de limiter l'exemption du droit de timbre aux billets de 10 sous à 3 fr.

2. Burté, Adresse à l'Assemblée, 14 novembre 1791 (AD VIII c 182).

de payer les salaires, des corps administratifs tremblant continuellement de voir l'exaspération du peuple aboutir à quelque sédition effrayante. « Un plus long retard d'abondantes circulations, écrivait le département de la Drôme, ajouterait aux murmures qui éclatent déjà, et qui ne tarderont pas à prendre les caractères les plus effrayants. » La ville de Narbonne, parfaitement tranquille, au dire du procureur syndic du district, jusqu'à l'émission des assignats de 5 l., le peuple étant payé de ses journées en argent, était à la veille de la guerre civile depuis qu'il l'était en assignats sur lesquels il perdait 1/5e au change [1]. « Tant que les marchands d'argent, écrivait de Limoges le directoire de la Haute-Vienne [2], n'exerçaient leur infâme trafic que sur les assignats de plus forte valeur (que de 5 l.), la classe indigente n'éprouvait pas de perte et la tranquillité publique n'a pas été troublée ; aujourd'hui que les ouvriers ne reçoivent leur salaire qu'en assignats, le lucre que fait l'agioteur se perçoit sur la subsistance du pauvre ; les sols que la monnaie fabrique sont enlevés de la circulation presque au moment qu'ils y paraissent ; la fureur de l'agiotage a gagné tous les états... il nous est difficile de prévoir le terme où cette épidémie s'arrêtera et les maux qu'elle entraînera.. » Le département du Nord redoute surtout des excès militaires, à cause de la perte que subissent les assignats employés au paiement de la solde des troupes : « Le patriotisme du soldat se tait à la voix impérieuse des besoins que lui laisse la perte d'une portion du prix médiocre de ses services.. Tous les jours il s'adresse à nous pour demander l'échange de ses assignats, et le demande de manière à ne pas nous permettre de le refuser sans nous exposer à compromettre essentiellement l'autorité qui nous est confiée [3]. » Les fabricants de Falaise vont être forcés de livrer toute une population de 6.000 ouvriers aux horreurs du chômage, s'il n'est pas mis en circulation dans le district pour 300.000 l. de billets de 5, 10, 15 et 20 sous [4]. On ne résiste pas à de semblables pressions.

La question était à l'ordre du jour depuis longtemps déjà. Dans son discours du 24 novembre, Brissot réclamait des assignats de 10 sous. Le 8 décembre, le ministre Tarbé en proposa de 10, 15 et 50 sous. Dorizy se ralliait à cette proposition ; le comité de l'extraordinaire de finances également. Les députés défavorables en principe, comme Lafon Ladébat, reconnaissaient volontiers que la question n'était plus entière, et que les petits assignats étaient devenus une nécessité pour obvier au « brigandage [5] » des caisses particulières ; Lafon Ladébat bor-

1. Lettre du 31 janvier 1792, F7 3656.
2. 15 février 1792, F4 1061.
3. 14 octobre 1791, F4 1057.
4. 9 décembre 1791, F4 1051.
5. Beugnot, dans son discours du 23 décembre, s'est servi de la même expression, hélas trop justifiée.

nait son opposition à combattre l'émission d'assignats au-dessous de 20 sous, de peur de faire disparaître entièrement les espèces. Mais cette perspective n'effrayait pas un certain nombre d'enthousiastes qui commençaient déjà à prêcher une sorte de croisade anti-métallique. Le 13, l'Assemblée entendit un ardent réquisitoire de Merlin de Thionville en ce sens : « Il est temps enfin qu'une grande nation... donne un exemple précieux pour la liberté de l'univers, celui de la France affranchie de la magie de l'or et de l'argent, en même temps que du joug du despotisme. Le crédit de la nation peut seul nous procurer ce grand avantage. Je demande comment l'Assemblée Constituante, créatrice des assignats, n'a pas complété ce nouveau système monétaire... Les petits assignats sont nécessaires puisque les assignats même de 5 f. sont tellement incommodes qu'ils perdent 14 0/0, ce qui produit une surcharge des objets de première nécessité. Eh ! qu'importe que le numéraire disparaisse, puisque j'aurai toujours de quoi le suppléer pour toutes mes dépenses ? Que le Français imprime sur le papier un crédit national, et il suffira seul à une circulation incommensurable ! Au surplus vous avez dans vos mains des moyens infaillibles de donner à ce papier métallique cette confiance que l'on trouve dans l'or même. Punissez les traîtres qui déchirent le sein de la patrie, faites tomber les têtes coupables des conspirateurs. Ordonnez, commandez au nom du peuple que ces hordes qui sont rassemblées sur nos frontières soient dispersées. Alors vous n'aurez plus de discrédit à craindre, et vous pourrez sans crainte faire fabriquer de petits assignats. » Un député nommé Sissous renchérit encore sur cet anathème jeté aux métaux précieux : « Ces vils métaux n'ont de valeur que celle que leur donne le préjugé, et la Révolution, en nous affranchissant des absurdes lois de ce tyran moral, ne devait-elle pas, pour la même raison, nous affranchir de celle-ci ? Qu'importe quel soit le signe de nos échanges, pourvu que nos échanges se fassent avec assurance et facilité ?.... A une nation courageuse et libre il ne faut d'autre métal que le fer : à une nation généreuse et sage il ne faut d'autre monnaie qu'un signe quelconque qui porte l'empreinte de la foi publique.... A peine les nations les plus puissantes et les plus heureuses ont-elles connu l'or, et l'Espagne avec ses mines languit dans la misère ainsi que dans l'ignorance. Jamais la France n'a été plus florissante (que depuis l'enlèvement de nos espèces)... Je viens vous proposer, non seulement d'assurer aux assignats cette confiance dont ils ont tant besoin et que nos ennemis s'efforcent de leur ôter, mais d'en faire, en quelque façon, une monnaie perpétuelle et de leur donner une existence aussi stable et aussi heureuse que celle de la Constitution dont ils ont été le principal ressort... Que nos ennemis gardent tant qu'ils voudront les espèces qu'ils accaparent... Avec notre fer et notre courage, notre sol et notre industrie, le tout mis en activité par le

véhicule de nos fidèles papiers, nous serons toujours aussi supé eurs aux attaques qu'aux privations, et nous n'aurons pas plus à red iter leurs armes que leurs intrigues... » Et Lequinio prêchait que l'or ins-trument de la corruption, « convient au despotisme, mais qu'un p ple libre abandonne le luxe aux nations esclaves » ; il ne voulait qu du papier et du cuivre, et pour avoir davantage de ce dernier il récla ait la destruction des statues, ces idoles de la superstition politique, es colosses élevés par l'adulation pour consacrer l'antique esclavage es Français... » A des législateurs peut-être aussi sensibles à ces phra s boursouflées qu'aux raisons impérieuses militant en faveur de la cr - tion de petits assignats, Guyton Morveau avait mauvaise grâce à obj - ter le temps et les frais que coûterait la fabrication d'une énor masse de petites coupures ; Bès, le danger de faire passer le papie monnaie dans les mains d'individus ne sachant pas lire ; Gouget, fait que la perte de l'assignat n'était nulle part aussi grande que là o il avait été émis des billets de confiance et que dans les quelques dé partements exempts de ce fléau l'assignat perdait moins et le numé raire n'avait pas entièrement disparu. Les décrets des 16 et 23 dé-cembre 1791-4 janvier 1792 ordonnèrent la fabrication de 40 millions en assignats de 10 sous, 60 en assignats de 15 sous, 100 de 25 sous et 100 de 50 sous, à échanger contre des assignats de plus forte valeur (500, 1.000, 2.000 l) et à répartir entre les départements lorsqu'il y en aurait pour 30 millions de fabriqués (on craignait, si la mise en circu-lation était faite plus tôt, que les petits assignats ne fussent accaparés). La mesure, encore une fois, était nécessaire. Mais, comme il est arrivé plus d'une fois en pareille matière sous la Révolution, elle n'était guère moins funeste que nécessaire : comme toutes les précédentes elle devait être inefficace ; les petits assignats achevèrent de faire dis-paraître le numéraire et ne soulagèrent nullement la détresse géné-rale ; bien au contraire ils poussèrent au renchérissement des objets les plus modestes de consommation courante, et ils y poussèrent d'au-tant plus que la moindre augmentation de prix dut forcément désor-mais égaler au moins la plus faible coupure du papier, et que dans l'impossibilité, par exemple, de faire payer 12 sous ce qui jadis en coûtait 10, le commerce en exigea 15, et ainsi pour tout à proportion [1]. En outre la défiance générale dont le papier était l'objet intensifiant le désir d'acheter, d'échanger cette monnaie suspecte contre une marchandise dont la valeur est plus stable, diminuant au contraire celui de vendre, augmentant la demande et raréfiant l'offre, était un

1. Un autre point de vue de la question, développé dans une brochure intitulée *Question sur les petits assignats nationaux*, doit également attirer l'attention : la dis-parition des sous allait rendre impossibles les aumônes et réduire les mendiants au désespoir. Dans un temps où la mendicité était effroyablement répandue, ce danger était grand.

autre élément de hausse d'une bien plus grande importance encore. Tout concourait ainsi pour un renchérissement formidable dont la foule pouvait à tout instant, dans ses plus modestes achats, constater à ses dépens toute la gravité. A Strasbourg[1], dès février 1792, l'assignat de 5 l. n'en vaut couramment que 3 : boulangers, bouchers, aubergistes, n'en veulent à aucun prix, et les contestations à ce sujet sont incessantes. Les officiers payés en assignats sont dans la plus cruelle détresse : le 14 février il est donné lecture à l'Assemblée par le ministre Narbonne de deux lettres, du directoire du Bas-Rhin et du maréchal Luckner, exposant l'impossibilité où ils sont de vivre depuis que la baisse du papier a pris des proportions gigantesques, que l'assignat de 5 fr. perd jusqu'à 45 sous et ceux de plus forte valeur plus de moitié, et le ministre demande qu'il soit accordé aux garnisons frontières une gratification en assignats proportionnelle, graduellement, à la perte qu'ils subissent : c'est le seul moyen de prévenir des émigrations auxquelles l'excès de misère de ces officiers sert trop souvent de prétexte. Cette communication pénible est accueillie par l'Assemblée avec des murmures, mais elle n'est pas moins malheureusement trop exacte. A Poitiers, en mars 1792, une insurrection violente se produit parce que le boisseau de blé qui coûtait 2 l. ou 2 l. 3 sous en temps normal en coûte 3 et plus depuis qu'on paye en assignats. « La misère est affreuse, écrit le directoire de la Vienne[2], dans plusieurs parties de notre département. La ville capitale, en particulier, renferme une foule de malheureux qui privés en même temps et de ressources et de travail peuvent à peine se procurer leur subsistance lorsque le prix en est modéré, et qui ne peuvent atteindre au prix actuel de la denrée, bien moins encore à celui que la rapidité de la progression donne lieu de craindre. » Dans la Lozère, dit une pétition du 18 décembre 1791, « la même terreur qui avilit le papier national et qui désordonne les changes a fait acheter à des prix extrêmes les marchandises de tout genre... Ces marchandises ont disparu de la société, et elles manquent aujourd'hui aux besoins de la vie ainsi qu'à l'emploi du commerce et des arts. Les matières premières nécessaires à nos manufactures ont renchéri de 25 à 30 0/0 dans le court espace de quelques semaines ; nous prévoyons que dans quelques jours elles vont manquer absolument... et nous voyons avec effroi, dans un terme très prochain, le moment fatal où par la combinaison de ces diverses

1. Lettre de Dietrich, maire de Strasbourg, 19 février 1792, F[4] 1058. Dietrich ajoute que les prêtres réfractaires attisent ces mécontentements et que malheureusement les communes protestantes cessent de faire contrepoids, leurs pasteurs, pères de nombreuses familles, salariés en assignats par les ci-devant seigneurs et patrons laïques mourant littéralement de faim, et étant fort peu disposés à prêcher en faveur de la Révolution.

2. Lettre du directoire de la Vienne, 14 mars 1792, F[7] 3696.

circonstances, ce peuple immense et laborieux dont l'activité infatigable fait la prospérité du commerce et constitue la force publique sera exposé à manquer d'ouvrage dans le temps même où le renchérissement de la vie lui rendra cette privation plus dure et plus insupportable. » Que l'on calcule, si l'on peut, l'effet nécessairement produit sur des imaginations soupçonneuses et sur des esprits aigris par cette misère croissante, par la coexistence de cet avilissement graduel du papier et des assertions sans cesse répétées à la tribune et dans les clubs qu'il était absolument garanti, intangible, inattaquable autrement que par les manœuvres les plus coupables et l'agiotage le plus criminel. Jamais, peut-être, on ne fit la partie si belle aux agitateurs de profession. Le papier-monnaie mettait au pouvoir des démagogues le plus précieux instrument de soulèvement qu'ils pussent souhaiter. La Constituante n'était pas sans avoir entrevu les dangers de cette dissémination extrême du papier entre toutes mains ; mais elle avait passé outre, et maintenant de la conception primitive de l'assignat à grosses coupures, destiné à acquitter la dette exigible et à rentrer par le paiement des propriétés nationales, presque plus rien, déjà, ne subsistait. L'assignat était tombé de ces hauteurs au rôle plus modeste, et infiniment dangereux, d'acheteur de pain, de viande, de charbon, de légumes, etc., et il s'en acquittait fort mal. On l'avait créé pour épargner à la nation 80 ou 90 millions d'intérêts à payer, et voici maintenant qu'il faisait peser sur elle, par le renchérissement affreux de tous les objets, un impôt cent fois plus lourd, plus injuste et plus insupportable que le pire de tous ceux auxquels aurait pu recourir l'administration la moins bien inspirée. Fait prodigieux et cependant exact : les temps étaient proches où par la faute du papier-monnaie révolutionnaire le sel, par exemple, allait coûter plus cher qu'il ne coûtait jadis au temps de la gabelle exécrée !

Dangers de la dépréciation du papier. — Les voix les moins suspectes avertissaient l'Assemblée des dangers d'une pareille situation. Le plus écouté, alors, de tous les ministres parce qu'il était le plus arrogant vis-à-vis des émigrés, Narbonne, le ministre de la guerre (dont le département, de tout temps le plus dépensier, devait être naturellement le premier à s'apercevoir et à souffrir du renchérissement prodigieux de toutes choses), n'en dissimulait pas la gravité et attirait comme on l'a vu [1] l'attention de l'Assemblée sur la nécessité de faire quantité de paiements en espèces et sur la différence certainement importante entre des crédits accordés en papier et des paiements effectués en numéraire : « C'est un grand mal sans doute, disait-il (6 mars 1792), que la difficulté de se procurer du numéraire par les frais énormes qu'exige cette opération : il est cependant impossible de se dissimuler

1. Cf. p. 337.

que sans elle il n'existerait ni officiers, ni soldats ; la paye des uns et les appointements des autres sont tellement calculés sur les besoins de tous que l'on ne doit ni justement ni politiquement leur faire essuyer une perte qu'ils ne pourraient supporter sans manquer du nécessaire. La baisse des assignats sera donc toujours la règle de proportion dans laquelle ira s'augmenter la dépense de l'armée. Les plus funestes conséquences naîtraient de toute autre manière d'envisager la situation actuelle. » Et il réclamait avec insistance paiement en numéraire du prêt des gardes nationaux et des soldats, indépendamment de la ration de pain et de viande ; allocation aux officiers d'une augmentation de solde proportionnelle à la perte des assignats ; allocations aussi en nature,etc.,etc. ; ces mesures étaient à ses yeux indispensables soit pour faire la guerre, soit pour avoir en temps de paix, une armée qui pût en imposer au dehors et maintenir, sous la direction de l'autorité civile, l'ordre dans l'intérieur ; sans elles, les généraux ne pouvaient répondre de défendre avec succès la cause publique. L'assignat a été bruyamment célébré comme l'instrument essentiel en 1793 et en l'an II de la défense et de la victoire nationale ; nous aurons plus tard à examiner sur ce point, mais en attendant il est bon de noter qu'il était signalé en 1792, par un bon juge, comme une des causes de la désagrégation de notre armée.

Ce que l'expérience de l'administration de son département faisait toucher du doigt à Narbonne, la réflexion, la prévoyance, le faisaient comprendre à beaucoup de patriotes éclairés qui entreprenaient dès lors une vigoureuse campagne pour la diminution de la quantité du papier, et sonnaient la cloche d'alarme. « Aujourd'hui, dit une brochure de février 1792 [1], il ne s'agit pas de soutenir le crédit de l'Etat, mais de le recréer en entier. Il serait dangereux de pallier la vérité et de ne pas avouer que le crédit de la France est totalement ruiné. Comment, en effet, pourrait-il exister du crédit dans un Etat, où (qu'on pardonne cette dure vérité que le bien public exige impérieusement), malgré les plus fortes déclarations que les créanciers de l'Etat n'auraient aucune perte ni réduction à essuyer, on rembourse ces créanciers en valeurs qui perdent un tiers ? » — « C'est faire outrage à la nation, écrit l'auteur d'un parfois très clairvoyant *Plan de liquidation* (janvier 1792) [2], que de souffrir plus longtemps que son papier-monnaie soit exposé à un si ruineux avilissement. Il faut, quoi qu'il en coûte, l'en faire sortir... Je proposerais de rendre au plus tôt un décret par lequel on inviterait les adjudicataires des biens vendus à s'acquitter le plus tôt possible de ce qu'ils doivent à la caisse de l'extraordinaire, et par lequel on leur accorderait une remise de 10 0/0

1. Mémoires relatifs au crédit des assignats, Lb[39] 10544.
2. Saladin.

sur les paiements qu'ils feront d'ici au 1er juillet 1792, de 8 0/0 sur ceux qu'ils feront avant le 1er janvier 1793 et de 6 0/0 sur ceux qu'ils feront avant le 1er juillet 1793, en déclarant que passé la fin de 1793 les assignats émis en 1790 et 1791 n'auront plus de cours... Il n'en coûtera pour cela qu'un sacrifice de 60 à 70 millions, mais en coûtât-il davantage, il ne faudrait pas balancer... car il ne faut pas se dissimuler que la perte des assignats cause la ruine d'une foule de citoyens ; et l'on ne pourra pas longtemps cacher au public que le Trésor national ne pourrait jamais avec des assignats décriés faire face à tant de paiements exigibles en espèces sonnantes, soit à l'étranger, soit aux régiments suisses, soit à des fournisseurs de toute espèce, dont le nombre et les prétentions vont toujours en croissant à proportion du décri des assignats. Il est d'ailleurs une vérité constante, qu'on se dissimulerait en vain : c'est qu'un papier-monnaie une fois décrié perd de plus en plus la confiance par l'effet seul du premier pas qu'il a fait vers le discrédit. De là vient que les assignats de 5 l. n'ont pu rendre au papier-monnaie la faveur qu'il n'eût jamais perdue, du moins au point où on l'a vu, si ces petits assignats eussent existé dès le principe... » Très judicieuses aussi étaient les observations de Lebrun, citoyen de la section Sainte Geneviève : « L'Etat, disait-il [1], voit ses finances se dissiper par l'accroissement de ses dépenses et de ses achats d'espèces : mais il est clair que le progrès de ces causes, s'il n'est arrêté, ira bien plus loin, et qu'il pourra être porté jusqu'à des extrémités dont la seule idée m'épouvante et me consterne. J'ai devant les yeux la perspective de l'anéantissement des finances de l'Etat et des fortunes d'une infinité de malheureux ; je vois une progression d'affreux désordres et la France exposée à périr dans les plus violentes convulsions... Un déluge de maux est prêt à fondre sur nos têtes, et il y a la plus absolue nécessité d'écarter à tout prix les dangers excessifs qui menacent la patrie... Cet absurde remède (du papier-monnaie) éloigne assez l'argent pour amener en peu de temps l'opinion qu'il faut remplacer tout le numéraire réel par le numéraire fictif. Mais quand on s'est livré à ce nouveau besoin on ne tarde pas à en éprouver d'autres : il en résulte un enchaînement d'embarras et de maux... » Remédier à cette situation désastreuse était urgent. Il fallait « voir la grandeur des pertes déjà faites par l'inaction, et celle bien plus énorme des pertes imminentes que l'inaction prolongée entraînerait, jusqu'à ce qu'elle eût jeté la nation dans un gouffre où il n'y aurait plus de salut. » Mais comment ? En mettant en vente, contre des assignats, les créances de la nation sur les acquéreurs de biens nationaux, car la

1. Mémoire présenté à l'Assemblée nationale sur les moyens de soutenir et de faire hausser la valeur des assignats et de remédier au renchérissement des biens usuels, par P. A. J. Lebrun, homme de loi et citoyen actif de la section Sainte-Geneviève (AD IX 545).

grande faute de la Constituante avait été de trop négliger la rentrée rapide des assignats et de les exposer ainsi à une croissante dépréciation ; en y ajoutant les chances d'une loterie « capable d'ébranler toutes les puissances de l'imagination par la grandeur et la multitude des lots » : en ouvrant un emprunt en assignats jusqu'à moitié de l'estimation des biens restant à vendre, remboursable sur le prix de ces biens, avec un tant pour cent sur l'excédent des adjudications sur les estimations ; en cessant de payer en assignats les dettes liquidées, mais en les payant au contraire en reconnaissances, en quittances de finance recevables en paiement de biens nationaux ou de créances nationales sur les acquéreurs de biens nationaux : tellement la force des choses ramenait déjà et allait ramener de plus en plus vers la conception si mal à propos rejetée par la Constituante de la vente contre titres, contre obligations nationales, et venger les défenseurs clairvoyants de ce système de l'échec que leur avait infligé l'Assemblée : en choisissant l'un de ces moyens, ou en les combinant tous ensemble[1]. Mais, à tout prix, il fallait faire rentrer l'assignat pour éviter sa dépréciation croissante et le déluge de maux qu'elle allait entraîner à sa suite. « Nous sommes environnés d'une mer qui se gonfle et qui est prête à surpasser ses rives : l'inaction est meurtrière : l'expérience et le raisonnement le plus superficiel montrent qu'elle suffit pour la destruction de la France. » Non moins alarmistes étaient les *Considérations* sur le discrédit des assignats publiées en février 1792 par l'ex-constituant Boislandry, cet adversaire tenace du papier-monnaie, où il dépeignait avec sa vigueur et son courage ordinaires les maux effroyables qu'entraînait le discrédit du papier, l'augmentation des prix, la gêne universelle, la détresse de l'Etat au milieu de ces chimériques richesses, la dépravation de la morale publique au milieu de la multitude d'injustices particulières dont un semblable renversement des principes était la cause constante, la mauvaise foi encouragée par le droit accordé aux débiteurs de se libérer avec une valeur dépréciée, l'excitation continuelle à la révolte et à l'insurrection fournie au peuple par la détresse dans laquelle il était plongé, et « tant d'embarras, tant de calamités, qui étaient pour notre liberté et notre constitution des ennemis mille fois plus dangereux que les armées combinées de tous les potentats de l'Europe. » Il déclarait mpossible qu'on restât encore seulement six mois dans l'état de discrédit, d'incertitude et d'anxiété où l'on vivait, et ne craignait pas de demander qu'on retirât aux assignats, progressivement[2], leur cours de

1. Les mêmes idées et souvent les mêmes expressions, se retrouvent dans *la Correspondance politique* de Dupont de Nemours, t. V.

2. Il demandait, en conséquence, qu'à partir du 1er mai on ne pût être tenu de recevoir en assignats plus des trois quarts de tout paiement ; à partir du 1er août, plus de moitié ; à partir du 1er novembre, plus du quart. A partir du 1er février 1793,

monnaie, en leur conservant uniquement leur valeur pour le paiement des biens nationaux ; de grands bouleversements en résulteraient sans doute, mais moindres cependant que les calamités qu'on se préparait en persévérant dans une voie fatale.

Le 27 février, Philibert, député du Var, partant de cette idée que la circulation du papier-monnaie devait être réduite à 900 millions[1] et qu'il importait pour cela de faire disparaître les assignats de 50 l. et au-dessus, développa tout un plan d'échange de ces gros assignats contre des contrats, des obligations, des effets nationaux gagés sur les sommes restant dues sur les biens nationaux déjà vendus, et admissibles eux-mêmes au paiement des biens nationaux. La nécessité de faire payer rapidement les ventes et de revenir au système des obligations nationales s'imposait, on le voit, à tous les auteurs de projets visant à débarrasser de l'excessive quantité de papier. Philibert raisonnait fort juste. « La considération, disait-il, si souvent donnée à la tribune, que nous ne devons pas craindre les suites d'une grande émission d'assignats parce que nous sommes encore bien au-dessous de la valeur des biens nationaux qui en sont le gage, est à mon avis bien faible, je dirais presque dangereuse, lorsque ce papier essuie dans sa circulation intérieure un agiotage révoltant et que de l'autre, il ne peut servir pour les rapports extérieurs qu'avec un désavantage plus grand encore. » Il rejetait bien loin l'objection que l'apparition des assignats avait été pour l'industrie nationale un puissant excitant et réduisait à sa juste valeur cet avantage illusoire. C'était, déclarait-il nettement, non une prospérité, mais une adversité nationale. Il fallait, à tout prix, diminuer la masse de l'assignat, surtout des gros, d'un change si difficile. « Par mon projet (d'échange des assignats contre des annuités sur les acquéreurs de biens nationaux), vous détournez les porteurs d'assignats de l'emploi qu'ils en font à acheter, à tout prix, des denrées et des marchandises de toute espèce ; ce qui est une des principales causes de la hausse effrayante de tous les comestibles. Il ajoute une nouvelle faveur à la vente qui reste à faire des biens nationaux, puisqu'il crée des effets qui suppléent aux assignats d'une manière insusceptible des inconvénients graves que le cours des assignats nous fait éprouver. » Quelques jours après, un magistral discours de Condorcet (12 mars) précisait peut-être encore mieux l'urgente nécessité de parer aux maux d'une inflation désastreuse. « Quelques personnes, disait-il, ont paru regarder comme indifférente et presque comme utile l'augmentation de la masse des assignats ; mais elles n'ont pas songé... qu'une augmen-

les paiements ne pourraient plus se faire qu'entièrement en espèces et les assignats ne pourraient plus servir qu'à payer les biens nationaux.

1. Il évaluait à cette somme, au grand maximum, la quantité de numéraire exportée par les achats à l'étranger ou emportée par les émigrants.

tation dans les prix toujours croissante deviendrait la conséquence nécessaire de cette multiplication d'un papier-monnaie dont l'extinction ne serait plus assurée ; que ce haussement dans les prix ne s'étendrait pas proportionnellement sur tous les objets ; qu'il serait accompagné de variations fréquentes : que cependant tous les revenus exprimés en livres nominales resteraient les mêmes ; que de ces circonstances combinées résulterait infailliblement un déplacement de fortunes qui entraînerait bien des changements... toujours contraires au bonheur du peuple et à la tranquillité publique... » L'idée de voir une circulation toujours croissante animer le commerce et l'industrie ne serait qu'une chimère dont l'expérience aurait bientôt détrompé. D'ailleurs, à moins qu'on ne regardât comme bonne en elle-même la multiplication indéfinie du papier-monnaie, la prudence exigeait de conserver cette ressource pour les besoins extraordinaires au lieu de la prodiguer, de rester maître des opérations, et non de les abandonner au hasard. « La cause de tous ces maux était que la Constituante n'avait pas assez calculé ses opérations. Lorsqu'elle créa les assignats elle devait se dire : Ils auront non seulement pour hypothèque, mais pour moyen d'extinction, la vente de telle masse des biens nationaux : donc il faut régler l'émission de ces billets sur les rentrées des ventes, afin de ne jamais excéder ces rentrées d'une somme trop forte... C'était dans l'ordre des remboursements de la dette liquidée qu'il fallait chercher le moyen de combiner les émissions et les extinctions d'assignats. » Il ne fallait pas laisser les titulaires de charges supprimées, et un grand nombre d'autres créanciers, se persuader qu'on leur devait non une prompte liquidation et les intérêts du retard, mais un paiement actuel. « Sur 1.528 millions de biens vendus il n'est rentré que 370 millions d'assignats[1]... On a commis une erreur en n'assujettissant pas leur émission à une règle plus sévère... On a fait entendre qu'on émettrait des assignats à proportion non seulement de la dépense nécessaire, mais de la valeur de toute la dette. On a effrayé sur leur solidité, même lorsque leur gage était encore à peine entamé. » Il fallait donc d'abord détruire cette confusion : affecter aux assignats une portion de biens nationaux irrévocablement séparée ; ne les employer à payer que la partie de la dette qu'il était rigoureusement indispensable d'acquitter ; hypothéquer le reste sur les portions de biens nationaux dont la vente n'était pas encore décrétée, et chercher à diminuer l'augmentation de la masse des assignats causée par le retard des rentrées. Par quels moyens ? En vendant les créances de la nation sur les acquéreurs de biens nationaux ; en établissant des caisses de secours ou d'accumulation (Condorcet entendait par là quelque chose d'analogue à ce que nous appelons caisses d'épargne)

1. A quoi il conviendrait d'ajouter les quelques finances d'offices et créances sur l'Etat données en paiement.

et en brûlant les assignats qui y seraient versés ; en mettant à part, sur la masse des biens nationaux, une certaine portion consacrée à garantir un emprunt en espèces ; en en réservant une autre d'environ 2 milliards, exclusivement consacrée à l'extinction des assignats ; en développant en France le système bancaire, à l'exemple de l'Angleterre et de la Hollande, afin que l'habitude du paiement par *registres* (nous dirions maintenant par compensations) diminuât le besoin de monnaie, réelle ou fiduciaire, déjouât les efforts des entrepreneurs de contrefaçons, débarrassât de la difficulté de se procurer des appoints, et des frais et des dangers des transports ; par dessus tout, en accélérant le paiement de l'impôt « seul capable d'assurer la réussite de quelque opération que ce soit, car la confiance ne peut renaître si l'on n'a pas la certitude d'avoir dans le paiement des impositions un moyen annuel de subvenir aux dépenses. » Par tous ces moyens ou par d'autres, il était absolument nécessaire de s'arrêter, à tout prix, sur la pente dangereuse sur laquelle on était lancé, et au bout de laquelle on ne pouvait apercevoir que les plus épouvantables catastrophes.

Une banque de virements, une sorte de clearing house qui pût permettre une grande économie de papier, c'était aussi ce que Montesquiou avait réclamé dans son *Mémoire sur les assignats* d'octobre 1791 ; c'était ce que souhaitait Haussmann, qui commençait à ouvrir les yeux, lui aussi, sur les déplorables conséquences de l'inflation : seulement comme il répudiait le mot de banque « mot qui rappelle des idées d'agiotage, d'intérêts et de spéculations », il bornait son ambition à la création d'un « dépôt public » où il serait ouvert à tout déposant des comptes, de manière à permettre aux citoyens de régler leurs transactions d'un bout à l'autre du royaume sans aucun déplacement d'assignats, et ce qui permettrait aussi de ne plus fabriquer d'assignats au-dessus de 25 l.

Un emprunt remboursable en espèces au bout de 10 ans, l'affectation d'une partie déterminée des biens nationaux à la garantie des assignats, d'une autre au remboursement de la dette exigible, l'établissement dans la capitale et dans les principales villes de commerce de caisses de dépôts et de transfert où chaque dépositaire d'assignats aurait un crédit égal au montant de la somme déposée avec faculté de transfert total ou partiel, était aussi ce que proposait (3 avril) un député assez écouté sur les questions de finances, Cailhasson, de la Haute-Garonne, qui ne dissimulait pas, lui non plus, ses inquiétudes. « Tout le monde sait que c'est à ce discrédit (de l'assignat) que l'on doit attribuer le renchérissement des denrées de première nécessité, la disparition des matières les plus nécessaires à l'entretien des manufactures, enfin que c'est lui seul, aujourd'hui, qui soutient les espérances des ennemis de la patrie. »

Et certes, de graves objections pouvaient être adressées à toutes ces

combinaisons ; certes le succès en était très difficile : il y avait peu d'espoir de pouvoir emprunter, peu d'espoir de pouvoir faire rentrer les contributions, peu d'espoir aussi de trouver à vendre les créances de l'Etat sur les acquéreurs des biens nationaux, soit parce que peu de gens consentiraient à prendre pour eux les risques d'insolvabilité des débiteurs, soit parce que la perspective des progrès de la dépréciation du papier détournerait d'acquisitions semblables : peu d'espoir, enfin, de déterminer les acquéreurs à hâter leur libération, parce que les plus séduisantes promesses touchent peu un débiteur qui a de sérieuses raisons pour prévoir qu'il pourra se libérer avec presque rien s'il attend. La solution n'était donc pas aisée à trouver ; mais il était impressionnant de voir tant d'esprits fort divers s'accorder à proclamer la gravité extrême du mal. « Cette détestable forme donnée à nos finances, disait un publiciste anonyme, auteur d'un *Parallèle* des divers plans imaginés pour remédier aux effets du papier-monnaie [1], fait toute notre faiblesse. C'est dans les conséquences du discrédit du papier qu'est le plus grand danger non seulement pour les changes et les relations du commerce extérieur, mais bien plus pour les valeurs de toutes choses dans le commerce intérieur, pour les salaires et la subsistance du peuple, pour la valeur des contributions et autres revenus de l'Etat, pour ses dépenses et ses moyens de faire face à la multiplicité et à la grandeur de ses besoins, pour les fortunes d'une multitude innombrable de particuliers, pour le maintien de la tranquillité publique... et de la concorde entre les citoyens... On ne peut reconnaître une véritable utilité du papier dans la circulation, tant qu'il tient les productions de notre sol et de notre industrie à des prix élevés au-dessus de ceux qu'elles avaient... La cherté produite par le papier est un mal énorme, au passé, au présent, au futur... (A défaut de son retrait) l'Etat éprouverait de violentes convulsions... et un affreux bouleversement dont les suites seraient incalculables. » Et l'auteur préconisait à son tour la vente de la créance de l'Etat sur les acquéreurs des biens nationaux, ou, mieux encore, un emprunt gagé sur ces créances, comme le meilleur moyen de faire disparaître le plus vite possible la plus grande quantité possible de papier. A tout prix, il fallait sortir d'une situation lamentable : « On n'a pas eu l'art de ménager cette immense ressource (de nos biens) ni celui de hâter la perception des contributions, et on a ainsi inspiré au dehors, encore plus qu'au dedans, la crainte que les charges ne surpassassent les moyens d'y pourvoir. Une longue progression du discrédit a été soufferte sans qu'on y opposât autre chose que des balances d'actif et de passif et des exclamations sur la malveillance, sur l'agiotage, sur la déraison qui n'apprécie pas la grandeur de nos ressources, et on a ainsi produit l'opinion de l'im-

1. Parallèle du plan donné par M. Lebrun pour remédier aux effets du papier-monnaie avec ceux de MM. Clavière, Boislandry, Philibert, Condorcet, Cailhasson et Marbot, AD XVIII c 182.

puissance de remédier au mal, qui s'est agrandi par cette opinion même. »

L'Assemblée est indifférente à ces dangers. — Louables efforts, mais condamnés d'avance. A ces conseils de la prudence l'Assemblée préfère ceux de la hardiesse ; à ceux qui lui recommandent de diminuer la masse des assignats, elle préfère ceux qui lui disent de marcher droit sur l'ennemi, fallût-il, pour cela, augmenter encore cette masse. Elle entend qu'on parle haut et ferme aux émigrés et aux puissances étrangères, et surtout qu'on agisse. Elle sait beaucoup de gré au ministre Narbonne, bien qu'il ne lui dissimule pas la chute progressive et les inconvénients de l'assignat, de ses déclarations, de ses tournées sur la frontière, de ses préparatifs. Elle pense avec lui « qu'il vaut mieux par un effort momentané et seul capable de terminer cette crise nous mettre en état d'assurer le succès et la fin de la guerre, si elle est forcée, que de continuer à nous épuiser vainement sans arriver à même résultat ». Elle lui accorde avec joie les 20 millions de crédits supplémentaires qu'il demande (26 décembre) [1]. Elle applaudit Delaunay, d'Angers, qui, dans un discours où il semble avoir voulu accumuler comme à plaisir toutes les contradictions (13 décembre), veut à la fois qu'on continue à rembourser les liquidations, qu'on ne crée pas de nouveaux assignats, et qu'on adopte une politique belliqueuse. Elle écoute surtout Clavière, qui, à la veille d'entrer au ministère, dans sa *Conjuration contre les finances*, attribue le malaise à des causes purement politiques. Pour lui, si nos finances marchent rapidement à leur ruine par le discrédit très absurde des assignats, c'est uniquement parce qu'on tolère les intrigues des émigrés, les menées séditieuses des prêtres réfractaires, les vacillations des fonctionnaires publics. « L'unique moyen de se préserver du décri de notre monnaie territoriale est de ne rien épargner pour rappeler à de plus sages considérations les princes qui semblent mépriser notre force nationale » et il appelle « la venue du patriote éclairé et ferme qu'on attend pour couper toute cette trame méprisable et mettre en action les grands moyens qu'offre un aussi puissant empire ».

Le 15 mars 1792 ce vœu était satisfait, le ministère girondin était constitué, la Révolution, a-t-on dit justement, pénétrait jusque dans le cabinet du roi ; Clavière remplaçait Tarbé au ministère des contributions publiques, Dumouriez recevait le portefeuille des affaires étrangères. Les nouveaux ministres allaient pouvoir appliquer leur idée favorite et demander à des moyens révolutionnaires le salut de la monnaie révolutionnaire.

1. Gensonné, rapporteur, laissa dès lors entrevoir que le prix des biens des émigrés pourrait dédommager la nation des sacrifices que les trames de l'émigration lui imposaient ; aussi ne fallait-il pas « par une stupide économie » encourager la coalition menaçante.

CHAPITRE X

D'AVRIL 1792 A LA RÉUNION DE LA CONVENTION (20 SEPTEMBRE)

Déclaration de guerre. — Epuisement des ressources de la Caisse de l'extraordinaire. — Création de 300 millions d'assignats. — Suspension des liquidations. — Nécessité d'augmenter l'étendue du gage des assignats ; séquestre des biens des émigrés. — Abandon des droits casuels dus à la nation. — Nouvelle création de 300 millions d'assignats. — Augmentation des dépenses après le Dix Août. — Confiscations et dilapidations. — Progrès de l'anarchie dans toute la France. — Contributions levées sur des particuliers : excès populaires. — Nouvelles mesures contre les émigrés et les parents d'émigrés. — Persistance de la non rentrée des impositions.

Déclaration de guerre. — Avec ces nouveaux ministres les choses marchèrent si vite que dès le 20 avril la guerre éclata. 7 membres seulement de l'Assemblée s'associèrent aux justes observations de Becquey, que l'état précaire des finances semblait faire une loi du maintien de la paix. « Nous avons plus d'argent qu'il n'en faut », riposta Cambon, qui fut fortement applaudi. On rompait donc définitivement avec la politique de prudence, en dépit des difficultés terribles que nombre d'orateurs venaient de prédire, même en pleine paix ; et alors qu'il était déjà urgent de diminuer la quantité de papier-monnaie, on se mettait dans la nécessité de faire des émissions nouvelles et sans limites, puisqu'il était malheureusement trop évident qu'en fait d'argent on n'avait et ne pouvait avoir que celui-là.

Epuisement des ressources de la caisse de l'extraordinaire. — En réalité, quoi qu'en dît Cambon, la caisse de l'extraordinaire, surchargée des versements continuels à faire à la Trésorerie pour couvrir les déficits mensuels et toute la multitude des dépenses extraordinaires, était déjà à bout de ressources ; dès la fin de mars les 1.600 millions fixés comme limite maximum à la circulation du papier étaient atteints à 2.959 276 l. près ; les besoins étaient urgents et ne pouvaient pas s'accommoder du moindre délai ; dès le 3 avril l'Assemblée était avertie par une lettre d'Amelot que les commissaires de la Trésorerie nationale réclamaient une avance immédiate de 6 millions. Le 4, « voulant pourvoir aux moyens d'entretenir le service de la caisse

de l'extraordinaire et celui de la Trésorerie nationale, en attendant qu'elle ait statué sur le système général des finances dont elle était occupée », l'Assemblée élevait à 1.650 millions le maximum de la circulation. Mais il était évident qu'à bref délai les comités enverraient un rapporteur à la tribune réclamer d'autres millions sous peine de fermer les caisses, et que des mesures plus amples s'imposaient. Or, à voir les choses telles qu'elles étaient, on ne pouvait guère se dissimuler que la valeur des biens nationaux était déjà bien près d'être absorbée tout entière par les émissions déjà faites et par celle qui était à la veille de se faire. D'un important discours prononcé par Cailhasson le 3 avril il résultait que la valeur de ces biens, vendus ou à vendre, pouvait être estimée 2.100 millions, la création à faire pour gagner le 1er janvier 1793 « époque où la perception des contributions serait en pleine activité et l'équilibre rétabli entre les revenus et les dépenses ordinaires » (étrange erreur !) 300 millions. Force était donc d'accroître le gage ; et ainsi se posait forcément de nouveau la très grave question de l'aliénation des forêts nationales. La vente offrait des inconvénients évidents ; d'autre part l'impuissance de l'Etat à protéger cette propriété précieuse contre les affreux dégâts des populations était si clairement démontrée que beaucoup inclinaient à penser qu'elle serait plus en sûreté, malgré tout, entre les mains de propriétaires particuliers. Un rapport de Guéry, du 2 mars 1792, au nom des comités des domaines, d'agriculture, du commerce, de la marine et des finances, s'était prononcé contre la mise en vente. Mais l'opinion contraire conservait de vigoureux champions, convaincus que puisque la nécessité obligeait à chercher pour l'assignat un supplément de gage, il ne pouvait y en avoir de meilleur que celui-là ; et les orateurs qui désormais, comme Cambon, comme Marbot (5 avril), s'étudieront à faire devant l'Assemblée le calcul de l'actif national n'auront garde de laisser de côté cet article fort important, quoique de réalisation difficile[1].

Le plus important de ces rapports est celui que Cambon consacra à l'état des finances au 1er avril, qu'il soumit à l'Assemblée les 17, 18 et 19 avril, à la veille même de la déclaration de guerre, et que celle-ci (on sait qu'elle n'était jamais pressée d'étudier des questions de ce genre) examina seulement le 22 mai. Rapport systématiquement optimiste, comme il était naturel, Cambon étant ardent partisan de la guerre ; les chiffres qu'il donne (pour 1792, 827.651.476 de dépenses ordinaires et extraordinaires, 856.981.353 de recettes, parmi lesquelles

1. Marbot était d'avis d'aliéner pour 1.165 millions de forêts nationales et de remettre aux porteurs de liquidations pareille somme en obligations productives d'intérêts et n'ayant pas cours de monnaie, mais admissibles dans les paiements de cette sorte de biens. De plus en plus l'expérience détournait donc du fâcheux système de vendre les biens nationaux contre du papier-monnaie.

il fait entrer 281 millions et demi de contributions arriérées et plus de 307 millions de versements de la caisse de l'extraordinaire, qu'il est singulièrement hardi de présenter comme des recettes ; passif de la nation, 1.950 millions, largement couvert par 2.372 millions d'actif) sont arrangés pour accréditer l'opinion que la situation financière est excellente, et pour établir que les ressources sont telles « qu'elles fourniraient pendant plusieurs années aux frais extraordinaires d'une guerre, si on nous y forçait » ; et telle est bien en effet l'impression qu'il produisit. Mais pour qui eût voulu regarder d'un peu près ses calculs, d'ailleurs obscurs et compliqués, l'impression eût été quelque peu différente ; les 1.549.475.448 l. d'assignats en circulation au 1er avril (1.563.719.000 en y ajoutant les reconnaissances de liquidation employées en acquisition de biens nationaux) n'étaient pas loin d'égaler le milliard restant à rentrer sur les 1.498 millions de biens déjà vendus, plus les 727.348.319 auxquels il était possible d'évaluer les biens restant à vendre, seules ressources qui fussent bien sûres ; et Cambon d'ailleurs proclamait lui-même que de nouvelles créations, si elles étaient nécessaires, ou bien ne reposeraient sur aucun gage spécial et que par conséquent tout le crédit du papier-monnaie en serait irrémédiablement compromis, ou bien nécessiteraient l'aliénation des bois et forêts. Il conseillait aussi de ne pas trop compter sur les contributions arriérées « cette partie de la fortune publique qu'on exagère sans cesse, et qui sert de prétexte aux prétendus amis de l'ordre pour calomnier les contribuables et accuser les pouvoirs constitués et le nouvel ordre de choses, qu'on veut faire regarder comme insuffisant, afin de faire augmenter la puissance des ministres et de créer une armée d'employés et de percepteurs ». Il convenait qu'il n'était plus temps de dissimuler une situation qui ne serait alarmante « qu'autant que nous négligerions les moyens très suffisants qui sont entre nos mains », notamment « ces fonds immenses qui appartiennent aux ennemis de l'égalité, émigrés de leur patrie pour provoquer contre elle la haine des despotes » et « les contributions extraordinaires qui seront fournies volontairement par tous les Français qui veulent être libres ». De sorte qu'en somme il résultait de tous ces calculs que la valeur des biens de 1re origine était déjà tout près d'être absorbée et que pour continuer à vivre comme on le faisait depuis si longtemps aux dépens de la caisse de l'extraordinaire il fallait aliéner les bois et forêts, vendre les droits incorporels appartenant à la nation, s'emparer à bref délai des biens d'émigrés, en un mot trouver moyen de grossir le capital aux dépens duquel on subsistait. Et Cambon terminait son rapport en priant l'Assemblée de hâter ses délibérations sur ces deux grandes questions de la vente des forêts et de la suppression ou du maintien des droits incorporels : le sort des finances y était lié et il était urgent de les résoudre si l'on voulait éviter de nouveaux expédients provi-

soires pour les paiements ordinaires, « l'augmentation de 50 millions dans la somme des assignats qui peuvent être mis en circulation, que vous avez autorisée par votre dernier décret, ne pouvant servir que pour les paiements de ce mois ».

Nouvelle émission d'assignats. — Si telle était la situation avant la guerre, à plus forte raison les besoins allaient-ils devenir impérieux une fois la guerre déclarée et les dépenses grossies de tout ce qu'allaient y ajouter et les nécessités de la lutte et la dépréciation croissante du papier. Dès le 16 avril il a fallu mettre 11.450.000 l. à la disposition du ministre de la guerre pour travaux de fortifications, puis 6 millions pour habillements de gardes nationales ; le 22, 25 millions et demi pour dépenses extraordinaires de guerre, en attendant plus de 43 autres le 20 juillet, et 7.337.445 l. par mois pour la même cause ; le 26, 6 millions pour dépenses extraordinaires des affaires étrangères ; le 4 mai, 6.856.962 (dont 910.912 en espèces) pour armement en guerre de bâtiments de commerce, etc., etc. Le discrédit de l'assignat nécessite déjà de forts suppléments de solde, qu'accorde un décret du 24 avril : augmentation d'un quart pour les lieutenants, sous-officiers et soldats, de 1/6e pour les capitaines [1], pour les trois armées de Rochambeau, La Fayette et Luckner, destinées à agir au dehors, dans des contrées où l'assignat français est sans débit ; paiement de la solde en numéraire pour les sous-officiers et soldats, et même (décret du 1er mai) pour tous les officiers, à partir du jour où l'armée entrera en territoire étranger [2]. Les membres de l'Assemblée abandonnent bien (décret du 22 avril) pendant 3 mois le tiers de leur indemnité pour les dépenses de guerre : faible ressource. Tout retombe en réalité sur la caisse de l'extraordinaire, et le mois d'avril n'est pas terminé que cette caisse est de nouveau à sec. Le 27 avril Cailhasson, au nom des comités de l'ordinaire et de l'extraordinaire des finances, vient réclamer une nouvelle création de 300 millions d'assignats. La valeur des biens nationaux étant d'après lui de 2.400 et la somme des assignats créés ne se montant qu'à 2.100, aucune aliénation supplémentaire n'était nécessaire ; mais il insistait sur la nécessité de s'abstenir désormais de toute création nouvelle et d'affecter exclusivement ces 300 millions au service des années 1792 et 1793, auquel, d'après lui, ils devaient suffire. L'ajournement du paiement des liquidations s'imposait donc ; il concédait seulement à certaines exigences de l'opinion une exception en faveur des créances inférieures à 10.000 l. qui continueraient à

1. En outre, 5 s. 6 d. en numéraire doivent être payés chaque jour à tous sous-officiers et soldats.

2. Un autre décret du 23 juin accordera des augmentations de traitement aux officiers en raison de la perte des assignats, et de plus des rations de pain, viande, vin, fourrage, etc.

être remboursées dans la forme jusqu'alors suivie. Il n'hésitait pas à reléguer tout à fait au second plan le remboursement de la dette et affirmait que la Constituante n'avait jamais pensé différemment, qu'en créant des assignats elle n'avait pas eu seulement en vue le remboursement de la dette exigible, mais bien plus encore de ranimer le commerce et l'agriculture et de se procurer les moyens de maintenir et de défendre la Constitution. L'affirmation était contestable, le conseil était bon : mais l'Assemblée, inquiète de l'effet moral que pouvait produire cette suspension, et répugnant à revenir sur sa décision précédente de continuer les remboursements, ajourna malgré Cambon la discussion sur cette partie du rapport de ses comités, et, parant au plus pressé, se contenta de voter le 30 avril une création nouvelle de 300 millions d'assignats, 100 de 5 l., 100 de 50 l., 100 de 200 l., et de porter à 1.700 millions le maximum de la circulation. A ce moment la valeur des biens nationaux, d'après l'estimation la plus générale et la plus vraisemblable, se trouvait entièrement absorbée par les créations de papier-monnaie. Quant aux 100 millions de plus dont ce décret autorisait la mise en circulation, en moins de six semaines ils furent absorbés par les dépenses toujours croissantes ; dès le 13 juin il ne s'en fallait plus que de 2.451.000 l. que cette limite fût atteinte ; un décret de ce jour l'éleva bien vite à 1.800 millions « considérant que les versements qui doivent être faits à la Trésorerie nationale ne sauraient être différés sans arrêter l'activité du service public ».

Suspension du paiement des liquidations. — Cependant les besoins devenaient si grands et si impérieux qu'il fallait bien fermer au moins une des fissures par lesquelles le papier s'écoulait. Quelque répugnance qu'elle eût à se contredire elle-même dans cette grave affaire de la suspension du paiement des liquidations, l'Assemblée allait bien être forcée maintenant de prendre cette décision devant laquelle elle avait d'abord reculé. Le 10 mai, à propos d'un fort versement à faire à la Trésorerie, Jacob Dupont représente que si le remboursement des grosses liquidations n'est pas suspendu, le moment n'est pas éloigné où il ne restera plus d'assignats pour les dépenses ordinaires : en avril il en a été soldé pour 60 millions, et dans les premiers jours de mai pour 10. Les 14 et 15 mai la discussion s'engage sur une proposition des comités de restreindre les remboursements aux créances de 10.000 l. et au-dessous, sans pouvoir dépasser d'ailleurs un maximum de 6 millions par mois. La proposition est vigoureusement combattue, et c'est chose singulièrement grave, en effet, outre le fait de violer si promptement une promesse formelle, de faire dépendre le paiement d'une dette non de sa légitimité, mais de son chiffre. Lafon Ladébat, Tarbé, se signalent parmi ses adversaires. Lafon Ladébat va même jusqu'à soutenir, contrairement à l'évidence, que le discrédit des assi-

gnats ne vient pas de leur masse, que cette masse est encore inférieure à la quantité du numéraire circulant avant la Révolution, que l'assignat regagnerait vite le terrain perdu si l'on suivait une autre politique financière, si l'on était inviolablement fidèle à tous les engagements contractés et scrupuleusement respectueux des promesses faites. Tarbé affirme aussi que la suspension projetée a un caractère d'immoralité et d'injustice, que la véritable manière de relever le crédit public est de rejeter ces mesures partielles, ces tâtonnements misérables. Sans doute, mais maintenant le mal était fait ; on avait laissé s'enraciner la déplorable habitude de vivre aux dépens de la caisse de l'extraordinaire, et ce n'était pas au moment où les besoins se multipliaient qu'il était à propos de détourner vers d'autres usages la seule ressource sur laquelle on pût compter (quoique déjà fort compromise) pour soutenir une guerre. C'est ce que ne manquèrent pas de faire ressortir les orateurs qui défendirent le projet des comités, en insistant sur ce point que les créanciers de l'Etat avaient précisément le plus grand intérêt personnel à ce que cette guerre fût heureuse, et le plus grand intérêt aussi à ne pas recevoir leur paiement en papier discrédité car on n'osait plus maintenant nier qu'il perdît beaucoup : Cambon, tout le premier, plus clairvoyant ou plus franc que le mois précédent, montra qu'il fallait s'attendre à dépenser en 1792 900 millions au moins, soit 450 de plus que ne produiraient les contributions, à supposer que celles-ci rentrassent, et qu'il fallait donc se garder d'avilir le signe monétaire par des émissions exagérées ; Guadet, qu'il serait plus qu'inconséquent de laisser s'écouler les seuls fonds avec lesquels il fût possible de faire la guerre. Tronchon surtout développa les arguments décisifs, aux applaudissements de l'Assemblée qui vota l'impression de son discours ; la Constituante, d'après lui, s'était trompée en affectant les assignats à la fois au remboursement de la dette exigible et aux besoins du Trésor ; elle, et aussi la Législative, avaient pris une idée trop avantageuse des ressources de chaque mois et une idée trop faible des besoins ; des maux innombrables avaient été la suite de cette funeste erreur ; au moins fallait-il maintenant ménager le plus possible les émissions dont l'excès était, quoi qu'on en dît, la cause essentielle de la baisse. Or ce n'était que du côté des remboursements qu'il était désormais possible de se restreindre ; les continuer serait s'obliger à lancer peut-être 3 milliards d'assignats dans la circulation et à aggraver d'autant cette dépréciation « qui a changé presque tous les rapports de la société, fait gémir le citoyen dans ses foyers et murmurer le soldat dans le camp, soulevé les ouvriers de toutes les villes et de toutes les campagnes, doublé dans plusieurs parties les dépenses du gouvernement... La perte qu'ils éprouvent n'a pu avoir lieu sans que tout l'empire ressente de violentes secousses (dont l'aggravation)... ferait partout des déchirements et des plaies

qui rappelleraient à nos infortunés concitoyens un temps que M. Lafon a cité hier, temps marqué en France et par le malheur du peuple et par l'ignominie du gouvernement ». Et il faisait justice de la théorie singulière qui présentait comme avantageux aux créanciers un remboursement en valeurs « dégradées et avilies ». Car au milieu des affirmations réitérées de la valeur inaltérable de l'assignat se faisaient jour parfois de ces aveux qui étaient pour la thèse officielle le plus éclatant des démentis.

Le 15 mai fut voté le décret qui affecta spécialement les 300 millions nouvellement créés aux dépenses de la guerre et aux besoins extraordinaires de la Trésorerie nationale, et limita les remboursements aux créances de 10.000 l. et au-dessous, jusqu'à concurrence d'un maximum de 6 millions par mois. Mesure indispensable, depuis que les biens nationaux étaient devenus le gage des porteurs d'assignats plutôt que celui des créanciers de l'Etat, depuis que la masse de ces assignats était devenue telle qu'elle égalait, sinon surpassait, la valeur des biens nationaux ; mais cette fois encore, mesure fâcheuse en même temps, puisqu'elle reléguait à l'arrière-plan le remboursement de la dette et semblait donner une consécration officielle à la fâcheuse habitude de puiser dans la caisse de l'extraordinaire pour faire face aux besoins quotidiens. Mesure injuste, par surcroît, car il est inique de faire dépendre le paiement d'une créance de son chiffre : et mesure insuffisante, enfin, car il s'en fallait de beaucoup que cette légère restriction empêchât l'assignat de sortir à flots des caisses publiques.

Nécessité d'augmenter le gage des assignats. — Il en sortait en telle quantité et depuis si longtemps que de bonne heure avait été sentie la nécessité d'augmenter la masse des immeubles aliénables afin d'augmenter le gage du papier-monnaie. Dès le 10 février 1791 on y avait ajouté les immeubles affectés à l'acquit des fondations, messes et autres services établis dans les églises paroissiales contre versement aux curés de l'intérêt à 4 0/0 du produit net de la vente : moins encore d'ailleurs pour avoir quelque chose de plus à vendre que pour empêcher l'exception d'abord faite pour cette catégorie d'immeubles de servir de prétexte pour retarder la vente des autres [1]. Puis était venu le tour des églises supprimées (6 mai 1791), des biens des ordres de Saint-Lazare et du Mont Carmel (17 mars 1792), et bientôt devait venir celui des biens de l'ordre de Malte (17 septembre), des palais épiscopaux (31 juillet et 17 août), des biens des congrégations séculières ecclésiastiques, sauf à payer à celles-ci l'intérêt à 4 0/0 du produit net

1. « Les ventes sont retardées, disait Lanjuinais, rapporteur, sous prétexte de fondations. De là des lenteurs, des chicanes, au point que des départements ont sursis à des adjudications. Il faut faire rentrer dans le commerce tous les fonds qui ne sont point employés dans les fabriques : c'est le moyen d'augmenter l'industrie et, sans fouler le peuple, d'augmenter le produit des impôts. »

des ventes, des biens de toutes corporations religieuses ou laïques (18 août), des fabriques (19 août), des domaines aliénés par l'ancien régime (3 septembre), sauf, par leurs détenteurs, à produire leurs titres dans les 3 mois pour être remboursés du prix payé par eux ou par leurs auteurs ; et en 1793 et 1794 des biens des collèges, des hôpitaux, des académies : si bien qu'en définitive, de toute la catégorie des biens ecclésiastiques et domaniaux, les bois et forêts seuls échapperaient à la vente (du moins ceux qui ne tombaient pas sous le coup de l'article 2 du décret du 6 août 1790). Mais tous ces suppléments sont bien médiocres en comparaison d'une autre richesse toute prête à tomber dans cette caisse de l'extraordinaire, qui, par une chance inouïe, semble destinée à se remplir toujours à mesure qu'elle est vidée par les trop nombreuses saignées qu'on y fait ; une richesse insoupçonnée d'abord, qui va arriver comme à point nommé pour fournir à la masse grossissante des assignats une hypothèque telle que les plus enthousiastes n'eussent pas osé l'escompter dans leurs pensées les plus ambitieuses, telle que l'Etat va de ce fait se croire affranchi de nouveau de l'ennui d'avoir à rechercher des ressources et à lésiner sur ses dépenses : j'ai nommé les biens d'émigrés.

Séquestre des biens d'émigrés. — En conviant l'Europe à déclarer à la Révolution une guerre à mort, en préparant cette guerre, et surtout en faisant un bruit énorme de ces préparatifs et en déguisant sous des menaces irritantes son impuissance et son isolement réels, l'émigration commettait une lourde faute, dont, à défaut d'autres motifs, la considération de ses propres intérêts aurait dû la garantir. Elle laissait derrière elle, en effet, de quoi donner à la Révolution le moyen de l'atteindre : ses biens et les biens de ses familles. Il était inévitable que celle-ci fût tentée de s'emparer de ressources dont on annonçait hautement l'intention de se servir contre elle. La pensée en naquit de bonne heure, d'abord sous une forme modérée : un décret du 1er août 1791 soumit à une triple contribution les émigrés qui ne seraient pas rentrés dans le royaume dans le délai d'un mois ; mais il fut annulé par l'amnistie qui suivit la promulgation de la Constitution. Sous la Législative l'émigration prit trop d'extension et la question extérieure trop de gravité pour que l'Assemblée ne fût pas entraînée à des mesures de représailles : son décret du 9 novembre, non sanctionné par le roi, décidait la perception au profit de la nation, sans préjudice des droits de leurs femmes, enfants et créanciers, des revenus des émigrés si leurs rassemblements n'étaient pas dispersés au 1er janvier suivant. A défaut de cette mesure un décret du 13 décembre imposa à tout Français pensionnaire ou créancier de l'Etat de se présenter en personne au Trésor, avec un certificat de résidence en France depuis 6 mois sans interruption, délivré par sa municipalité ou par le directoire de son district, pour obtenir paiement de sa pension ou de sa

créance ; les mêmes certificats furent exigés par un décret du 28 décembre pour faire servir les reconnaissances de liquidation à l'acquisition de biens nationaux. Cependant la situation devenait de plus en plus tendue au dehors : le lendemain de ce dernier vote, comme Narbonne avait demandé à l'Assemblée un crédit extraordinaire de 20 millions, Gensonné lui rappela qu'elle avait un moyen de se dédommager des sacrifices que lui imposerait la guerre en s'emparant des biens de ceux qu'il accusait d'en être les seuls auteurs responsables ; et Lamarque ne tarda pas à en proposer formellement le séquestre, afin que ces auteurs de la guerre en supportassent eux-mêmes les frais. L'idée fit rapidement de grands progrès. Cependant, si le séquestre plaisait à beaucoup de députés, d'autres n'envisageaient pas sans effroi non seulement le danger d'écarter ainsi les dernières chances d'une solution pacifique, mais aussi, mais surtout, celui de jeter un trouble incalculable dans la vie économique du pays, notamment dans la production agricole, puisqu'il s'agissait principalement maintenant de propriétés rurales ; le séquestre s'accompagnerait inévitablement de dilapidations, de frais, de contestations avec les parents, les femmes, les enfants, les créanciers, les débiteurs des émigrés, et peut-être n'était-il pas politique, pour atteindre les émigrés, de se préparer à soi-même tant de difficultés pour un bénéfice des plus douteux. Tel fut le point de vue auquel se plaça le 7 février Sédillez, rapporteur du comité de législation ; il admit le droit pour la nation de séquestrer les biens de ceux qui l'abandonnant lâchement dans le péril violaient le pacte social, mais estima que ce serait lui faire un funeste cadeau que de la charger de cette régie colossale, et il conclut seulement à un triplement des contributions foncière et mobilière, mesure purement illusoire alors qu'aucune contribution ne rentrait, ni même, à vrai dire, faute de rôles, ne pouvait rentrer. De cela l'Assemblée ne voulait pas convenir ; mais, même dans des circonstances normales, ce triplement de contribution aurait paru singulièrement dérisoire vu l'exaltation des esprits : Barère, Bazire, Quinette, Gohier, protestèrent vivement contre la timidité de Sédillez. « Ce n'est point, s'écriait ce dernier, une opération de finance que la patrie vous demande, mais un moyen de répression contre des émigrés machinateurs, et ce moyen, c'est le séquestre... Ne transformons pas l'impôt en châtiment de l'incivisme, montrons-le tel qu'il doit être chez un peuple libre, l'honorable tribut du patriotisme, l'acte nécessaire du citoyen. » Et le 9 février l'Assemblée vota la mise sous séquestre, considérant « qu'il est instant d'assurer à la nation l'indemnité qui lui est due pour les frais extraordinaires occasionnés par la conduite des émigrés, et de leur ôter les moyens de nuire à la patrie. » Une loi du 30 mars-6 avril édicta les mesures nécessaires pour l'application de ce principe : obligation pour les municipalités d'envoyer dans le mois

aux districts l'état des biens appartenant sur leur territoire à des personnes qu'elles ne connaîtraient pas pour domiciliées dans le département, et pour les propriétaires n'habitant pas dans le département où étaient situés leurs biens, d'y faire parvenir des certificats de résidence, dûment visés ; pour les départements, d'arrêter en conséquence la liste des biens à faire régir par l'administration de l'enregistrement et des domaines ; pour les débiteurs des émigrés, de ne se libérer qu'à la caisse du séquestre. On laissait aux femmes, enfants et parents des émigrés la jouissance provisoire de leur logement habituel et des meubles s'y trouvant, mais l'inventaire devait en être dressé ; s'ils étaient dans le besoin ils pouvaient demander distraction à leur profit du quart, tiers ou moitié, suivant leur nombre, du revenu réel de l'émigré. Les biens devaient être donnés à bail, s'ils ne l'étaient pas. Les émigrés rentrant en France dans le délai d'un mois — le 9 mai fut le terme fatal — devaient être réintégrés dans la jouissance de leurs biens, en payant les frais de séquestre, toutes contributions arriérées, la foncière et la mobilière de 1792 doublées, et en étant privés pour 2 ans des droits de citoyen actif et de tout accès aux fonctions publiques. Tombaient même sous le coup de la loi les droits successifs échus ou à échoir aux enfants de famille en état de porter les armes qui auraient émigré, c'est-à-dire non seulement leurs biens actuels, mais encore leurs biens à venir ; dès le premier jour étaient ainsi visés, par-delà les biens des émigrés, les biens appartenant à leurs ascendants.

Le séquestre n'était manifestement que la préface de la confiscation que Merlin réclama dès avril, lorsqu'apparut la nécessité de ressources nouvelles et considérables. La proposition resta alors sans écho, mais le cours des événements fut tel que les esprits eurent vite fait de s'y accoutumer. Le 27 juillet la confiscation fut décrétée, ainsi que la vente. Un temps assez long devait toutefois s'écouler encore avant que celle-ci pût commencer.

Abandon des droits casuels dûs à la nation. — Dans cet état de choses il semble que l'Assemblée eût dû être attentive à ne rien laisser échapper du gage sur lequel reposait, fort insuffisamment, la valeur de l'assignat ; cependant elle se laissa entraîner à lui faire subir une soustraction notable, dans un intérêt politique digne de considération sans doute, mais moins, à coup sûr, que les difficultés financières croissantes au milieu desquelles on se débattait.

En déclarant rachetables les droits féodaux présumés être le prix d'une concession de fonds, la Constituante avait pris une mesure d'une rigoureuse équité, mais malheureusement d'une exécution bien difficile, et les impossibilités pratiques de réaliser ce rachat, après que les imprudents décrets du 4 août avaient annoncé au peuple « destruction entière » du régime féodal, étaient une cause perma-

nente de trouble dans les campagnes. La vente elle-même des biens nationaux, fournissant aux disponibilités un emploi plus tentant, mettait aux rachats un obstacle de plus. Le 29 février 1792 Couthon prononça un violent réquisitoire contre le maintien, de fait, des droits féodaux, et déposa une proposition d'abolition complète et immédiate : proposition qui n'était pas faite, on le conçoit, pour hâter les rachats, et dont l'effet immanquable fut d'arrêter le mouvement déjà peu intense, non absolument nul cependant[1], qui portait certains redevables de droits dus à des biens devenus nationaux à se racheter de ces obligations. Sans aller aussi loin, le comité féodal proposa (11 avril) la suppression sans indemnité, à moins que le propriétaire desdits droits ne prouvât par le titre primitif d'inféodation qu'ils eussent été le prix de l'aliénation du fonds ; or une telle preuve était en fait presque toujours impossible à fournir, les titres primitifs ayant été perdus ou détruits, et la proposition équivalait presque à celle d'une suppression absolue. Celie-ci semblait fort inopportune. Aux biens dont la nation s'était emparée étaient attachés bien des droits seigneuriaux, notamment des droits casuels de lods et ventes, relief, rachat, etc., représentant un capital dont les évaluations variaient de 200 à 5 ou 600 millions[2], en tout cas très important : était-il admissible que la nation, si à l'étroit dans ses affaires, consentît à s'en dépouiller bénévolement? D'autant plus qu'un pareil abandon ne serait pas seulement une générosité impolitique aux dépens du Trésor public, mais encore une injustice criante envers ceux qui se seraient rachetés avant le vote d'un pareil décret : « Je conçois, lit-on dans la *Lettre* de Montesquiou à Clavière en réponse à sa *Conjuration contre les finances*, qu'on ait pu se laisser séduire par l'idée d'anéantir tout à coup un régime odieux... mais ce qui en reste n'est qu'une valeur numérique, et non une servitude personnelle... Depuis deux ans le Trésor public reçoit journellement des rachats considérables. Serait-il possible de ne pas restituer à ceux qui ont eu confiance dans la loi et d'accorder gratuitement le même avantage à ceux qui n'ont pas voulu s'y soumettre ?... Rien de plus dangereux que ces variantes dans la législa-

1. Une lettre de Lacoste, commissaire de la régie nationale de l'enregistrement, qui combat vigoureusement, au nom des intérêts du Trésor, l'idée d'abolition sans indemnité, porte à 5.468.152 l. 16 s. 7 d. les recettes faites à ce titre pendant le 1er trimestre de 1792 (Bib. Nat., Lb39 5906). — D'après les comptes des régisseurs de l'enregistrement et des douanes (AD IX 579) la recette fut de 5.871.579 en 1791, 14.181.000 en 1792, 13.271.700 en 1793.

2. Dans son grand rapport sur l'état des finances du 1er avril 1792, Cambon, calculant d'après l'estimation faite de la valeur des droits féodaux appartenant à la nation dans 498 districts (190.932.078), évaluait à 208.568.374 cette valeur totale dans toute la France, avec de grandes chances de plus-value. Amelot et les commissaires de la régie de l'enregistrement s'accordaient à penser que la valeur dépasserait de beaucoup celle qu'annonçaient les directoires de district, surtout si l'on prenait des mesures propres à faciliter le rachat.

tion qui règle la fortune des citoyens et la fortune publique. (Cela) permettrait des doutes sur la solidité des lois nouvelles par l'exemple de l'instabilité des autres... Si chaque législature présente la même versatilité de principes qui marquait jadis chaque changement de ministère, la confiance que vous invoquez sera impossible à obtenir. »

Lorsque la discussion s'ouvrit sur ce grave sujet, Deusy, avocat d'Arras, soutint que la nation, en effectant ses domaines au paiement de ses créanciers (ou plutôt, maintenant, des porteurs d'assignats) s'était enlevé la faculté d'en disposer autrement que pour l'acquit de ses obligations, qu'elle n'avait plus le droit de leur soustraire cette hypothèque et d'enrichir gratuitement un petit nombre de citoyens au détriment du peuple tout entier. Mais il fut vivement réfuté par Louvet, qui montra dans les droits féodaux moins une propriété qu'une violation de la propriété, qu'une usurpation injustifiable, et qui insista sur les impossibilités pratiques du rachat et sur la nécessité d'une suppression immédiate ; par Gohier, qui subordonna entièrement la question financière à la question de justice, et fit une question de justice de la suppression totale des droits féodaux. Le décret qui fut voté le 18 juin, conformément aux propositions du comité féodal, n'abolit pas encore la totalité des droits, mais abolit les plus productifs d'entre eux, les droits casuels, à moins qu'ils ne fussent démontrés par le titre primitif d'inféodation être le prix de la concession du fonds : ce qui équivalait en fait à l'abandon pur et simple de cette partie, nullement négligeable, de l'actif national. Puis, à très bref délai allait venir suppression entière ; un décret du 25 août « considérant que le régime féodal est aboli et que néanmoins il subsiste dans ses effets, et que rien n'est plus instant que de faire disparaître du territoire français ces décombres de la servitude qui couvrent et dévorent les propriétés » exigea pour le maintien de tout droit féodal l'énonciation expresse, dans le titre primitif, qu'il était la condition même de la concession du fonds. C'était une heureuse libération du sol, mais qui coûtait cher au Trésor public.

Nouvelle création d'assignats. — La masse du papier-monnaie devenait au contraire de plus en plus considérable. Ainsi qu'il fallait s'y attendre les 300 millions de la dernière création ne tardèrent pas à s'épuiser, et le 31 juillet, Fouquet, du Cher, vint au nom des comités des domaines de l'ordinaire et de l'extraordinaire des finances demander une création de 300 autres millions. Les domaines nationaux, à les estimer d'après le produit connu ou présumé des ventes faites ou à faire au 1er avril, atteignaient, d'après lui, 2.445 millions, et les créations déjà faites égalaient cette somme, à 45 millions près qui n'étaient pas de trop pour faire face aux reconnaissances de liquidations employées à payer des achats de biens nationaux, et pour conserver à l'actif la légère supériorité indispensable. Mais le rapporteur

faisait valoir qu'il restait les palais épiscopaux, les maisons des religieuses, les réserves de bois du ci-devant clergé, les biens des collèges, des hôpitaux, les impositions arriérées, etc., etc., sans parler des biens des émigrés, dont il se refusait encore à faire état par la raison que les discussions inséparables de la liquidation de ces sortes de propriétés nuiraient plutôt au crédit des assignats auxquels elles seraient affectées. Le décret voté le jour même ordonna la création de 300 millions d'assignats, 150 en assignats de 5 l., 100 en assignats de 50 l., 50 en assignats de 100 l.[1], et la mise en vente, pour couvrir cette somme, des palais épiscopaux, des couvents encore occupés, des coupes de réserve des forêts ci-devant ecclésiastiques, et aussi des bois épars dont les corps administratifs reconnaîtraient la vente possible Il porta à 2 milliards la limite maximum de la circulation. Cette fois la valeur du gage, jusqu'à ses extrêmes limites, était évidemment absorbée, et malgré son optimisme ordinaire l'Assemblée le sentait si bien elle-même que, comme pour atténuer son vote, au moment même où elle accroissait de 300 millions la masse du papier-monnaie, elle chargeait ses comités de lui présenter incessamment les moyens de diminuer cette même circulation: formule décevante, pour ne pas dire hypocrite, qui accompagnera désormais toutes les émissions nouvelles, ne trompera personne, et permettra aux législateurs de s'abriter derrière une misérable équivoque. C'était vraiment prendre trop de liberté avec la logique que de proclamer en même temps qu'il fallait moins de papier et de décréter qu'il en serait créé pour 300 millions de plus. Par malheur, on est pris dans un engrenage fatal ; la France est envahie ; on sent que la royauté est de cœur avec les envahisseurs : le manifeste de Brunswick fait à quiconque s'est le moins du monde compromis dans la Révolution une nécessité de la lutte à outrance ; on n'a plus le choix des moyens : il faut des ressources immédiates à tout prix. Le tort n'est donc pas de faire des émissions nouvelles, inévitables ; il est d'avoir si mal conduit les affaires que ces assignats sont déjà surabondants, dépréciés, insupportables au peuple[2] et oné-

1. Un décret du 31 août modifia cette disposition : il dut y avoir 100 millions en assignats de 200 l., 50 en assignats de 50 l., afin d'aller plus vite.

2. Son irritation devient tellement vive que la contre-révolution compte bien en profiter. « Le peuple, disait une pétition de Toulon de juin 1792 (D VI, 1), adore la Constitution, mais il maudit les assignats... En lui enlevant les moyens de subsistance on étouffe en lui l'amour de la liberté. Quand vous direz à celui qui dépérit de misère que le nouvel ordre de choses lui est avantageux, il vous répondra que sans la Révolution, sans les assignats, la désolation et la mort ne seraient pas répandues dans ses foyers, et qu'il préfère le retour de l'ancien régime qui lui fournissait de quoi se sustenter ; les ennemis de la liberté... promettant l'abondance et la tranquillité en laissant remettre les choses dans leur premier état, augmentent journellement les partisans de leur cause... » C'est ainsi que l'événement justifiait les prévisions de ceux qui s'étaient imaginé, en répandant partout l'assignat, lier tous les intérêts à la cause de la Révolution !

reux au Trésor qu'ils condamnent à subir des prix extrêmement majorés et des pertes considérables toutes les fois qu'il est obligé de se procurer des espèces pour les paiements impossibles à faire en papier. Du 1er juillet 1791 au 8 avril 1793, il lui en coûtera 159.128.345 l. en papier pour se procurer à l'étranger 94.563.300 l. en matières d'or et d'argent[1], et 255.373.757 pour s'en procurer 104.116.884 en France : perte sèche, plus de 152 millions et demi, sans parler de celle moins visible, mais aussi réelle, que lui cause la formidable élévation des prix. On n'en est pas moins de plus en plus enclin à augmenter sans compter les dépenses. Jamais les besoins publics n'ont été plus énormes, et jamais encore la monnaie nationale n'a tant perdu de sa valeur : et cela au moment où les nécessités de la défense nationale servent tantôt de raison et tantôt de prétexte à des augmentations de dépenses et à des pratiques fort dangereuses. Par décret du 1er août, les municipalités sont tenues de faire fabriquer des piques, aux frais du Trésor, pour en donner aux citoyens non armés et en état de porter les armes, à l'exception, dit une vaine restriction, des vagabonds, gens sans aveu, et personnes notoirement connues par leur incivisme ou par une conduite qui pourrait rendre cette arme dangereuse dans leurs mains ; 5 millions sont mis à cet effet à la disposition du ministre de l'intérieur. Le 27 juillet les administrations de district sont autorisées à puiser dans les caisses de leurs receveurs pour achat d'armes et de munitions, sous la surveillance des administrateurs des départements ; d'où cette conséquence infiniment dangereuse pour le crédit de l'assignat que des assignats rentrés peuvent être remis en circulation au gré des autorités locales, et cette autre, non moins alarmante pour les intérêts du Trésor, que les quelques rentrées qu'il peut encore obtenir pourront être dissipées à la fantaisie des corps administratifs. Abusant singulièrement de cette latitude périlleuse, le département des Bouches-du-Rhône, par arrêté du 3 août, défend à ses receveurs de district de se dessaisir des fonds qui sont ou qui entreront dans leurs caisses, et s'arroge le droit d'en disposer souverainement pour la levée et la paye de ses fédérés et pour les besoins du département ; et s'il consent ensuite (14 sept.) à retirer cet arrêté, il fait bien sentir au ministre Clavière que c'est de sa part l'effet d'une complaisance purement bénévole à laquelle il pourrait fort bien se refuser. « C'est par suite, M., de la confiance que vous inspirez à l'administration, c'est sur la promesse que vous nous faites de faire passer à notre département les sommes qui lui sont nécessaires, que nous venons de révoquer notre arrêté du 3 août dernier... Si nous avons arrêté les fonds dans les caisses publiques, ce n'a été que pour accélérer les opérations militaires et répondre à l'ardeur de nos conci-

1. Compte rendu à la Convention par les commissaires de la Trésorerie nationale de leur administration depuis le 1er juillet 1791 (Bibl. Nat., Lb [158], 19).

toyens qui ont formé 7 bataillons pour marcher sur nos frontières ; l'argent est le nerf de la guerre ; nous l'avions sous la main ; les retards, les trahisons des précédents ministres nous prouvaient assez que, pour éviter l'esclavage, nous ne pouvions compter que sur nous-mêmes. » Sentiments assurément très patriotiques ; il n'en est pas moins vrai qu'avec des pratiques de ce genre, on va tout droit aux abîmes ; tout s'écroule, s'il est établi qu'il existe une raison quelconque, un prétexte quelconque, pour que des assignats, rentrés peut-être en paiement de biens nationaux, soient de nouveau rejetés dans la circulation par des administrations besogneuses. Et pour un fait de ce genre que nous pouvons saisir, combien a-t-il dû s'en passer qui nous échappent !

Augmentation des dépenses après le Dix Août. — S'il en est ainsi sous un gouvernement qui est encore un gouvernement régulier, à plus forte raison le désordre va-t-il encore croître après le Dix Août, lorsque l'Assemblée n'est plus guère qu'une machine faite pour rendre les décrets qu'exige la démagogie parisienne. Il n'y a plus trace de budget. Toutes les prévisions sont emportées par le tourbillon des événements. Les dépenses augmentent : achat de grains (12 millions sont de nouveau votés à cet effet le 4 septembre), secours aux blessés et aux veuves et orphelins des citoyens tombés dans la journée du 10, indemnité de 20 sous par jour aux citoyens obligés pour voter de s'absenter du lieu de leur résidence, subventions (18 août, 6 septembre) pour distribution dans les départements et dans les armées d'écrits « propres à éclairer les esprits sur les trames criminelles des ennemis de l'Etat », crédits pour la surveillance et la répression des menées contre-révolutionnaires, paye aux fédérés accourus à Paris, formation d'un camp sous Paris (prodigieuse gabegie dont nous retrouverons plus loin l'histoire), subventions aux hôpitaux, crédits pour libération des pères de famille prisonniers, pour mois de nourrices, etc. etc. Puis toute la série des dépenses militaires : 3 millions pour fortifications, 16 790.000 l. pour l'artillerie, 4 millions pour habillement de troupes, 900.000 l. pour fabrication de canons, paiement moitié en espèces et moitié en assignats des salaires des ouvriers des ports (2 août), 2/3 en espèces et 1/3 en assignats de la solde des équipages, en espèces pour la totalité de la solde des sous-officiers et soldats employés dans un rayon de 20 lieues des frontières, etc., etc. Il est accordé prompt paiement des rentes dues aux citoyens s'armant pour la défense de la patrie, report sur la tête de leurs parents des rentes viagères dues aux citoyens qui mourraient au champ d'honneur ; indemnité (mais non pas d'ailleurs indemnité intégrale : il ne s'agit que des secours proportionnés à la fortune qui leur restera)[1] aux citoyens

1. La réparation intégrale des dommages de guerre n'est promise par le décret du

ayant perdu par le fait de la guerre tout ou partie de leurs propriétés, etc. Le déficit mensuel s'accroît prodigieusement; il monte déjà à plus de 116 millions en août, à 145 en septembre, où il s'en faut de beaucoup que toutes ces augmentations de dépenses fassent encore sentir leur action.

Confiscations et dilapidations. — La démagogie qui triomphe doit d'ailleurs à sa brutalité même quelques ressources qui ne seraient pas négligeables si les hommes qu'elle emploie n'étaient pas de moralité douteuse et si elle était capable d'ordre et de méthode, même dans la confiscation. On fait main basse sur les métaux précieux trouvés soit dans les maisons royales, aux Tuileries notamment, soit dans les maisons des émigrés, soit dans les églises supprimées, ou même dans les églises non supprimées, car un arrêté est pris par la Commune pour enlever toute l'argenterie des sacristies et des autels et ne laisser que deux cloches par paroisse; quant aux objets de bronze, « à tous ces simulacres bizarres qui ne doivent leur existence qu'à la fourberie des prêtres et à la bonhomie du peuple, crucifix, lutrins, anges, diables, chérubins et séraphins de bronze », un arrêté du 17 août les a déjà destinés à faire des canons, et les grilles des églises à faire des piques. Plusieurs décrets sont rendus (31 août, 3, 9, 10 septembre) pour faire porter à la Trésorerie nationale ou aux hôtels des monnaies tous les métaux précieux provenant de ces dépouilles, mais en dépit de tous les inventaires, procès-verbaux, comptes à rendre, etc., combien s'égareront en route avant d'arriver à destination! Au besoin, même après dépôt d'effets appartenant à la nation, des mains habiles sauront opérer des soustractions importantes, et Roland, ministre de l'intérieur, au lendemain d'un décret le chargeant, à la place de la Commune, de veiller à la conservation des objets retirés des Tuileries et des maisons nationales de Paris, aura la confusion d'avoir à annoncer (17 septembre) le fameux vol des diamants de la couronne, commis la nuit précédente, dans le garde-meuble, par une quarantaine d'hommes armés. D'autres vols ont lieu en plein jour, ouvertement, sous le couvert de l'écharpe municipale. « L'hôtel de Coigny et plusieurs autres garnis de meubles qui appartiennent à la nation ont été dépouillés, écrit Roland à l'Assemblée (15 septembre). Tous les jours de nouveaux visages se présentent avec l'écharpe municipale et des ordres d'enlever ou de briser les portes. On fait beaucoup d'abus de l'écharpe municipale... » Et un décret est rendu, qui punit de 2 ans de fers, et, en certains cas, de mort, le port illégal de décorations ou d'insignes, et l'usurpation de fonctions publiques. Mais rien ne mettra un terme aux dilapidatious de certains membres de la Commune du

11 août 1792 qu'à deux catégories de personnes, qu'on sent le besoin d'encourager spécialement: les fonctionnaires publics et les défenseurs de la patrie.

Dix Août ni aux brigandages dont Paris est le théâtre pendant ce terrible mois de septembre 1792. Sans doute, sous l'impression de l'horreur qu'excitent les massacres, nombre de sections viennent à l'Assemblée jurer de respecter les personnes et les propriétés, et la Commune elle-même juge devoir faire des proclamations en ce sens ; quelques sections, précisant, s'engagent à poursuivre les scélérats qui sous le masque du patriotisme tenteraient d'y porter la moindre atteinte, et désavouent énergiquement tous les excès que le brigandage voudrait exercer en son nom contre les personnes et les propriétés. Mais ce sont là des mots. En réalité, sous prétexte de monnayage de métaux précieux, des montres, des boucles d'argent, des pendants d'oreilles, sont impunément enlevés aux passants par de soi-disant patriotes : les visites domiciliaires, les arrestations arbitraires continuent. Le peuple, qui a pris le goût du sang, parle de se reporter aux prisons[1] ; il faut, pour éviter un renouvellement des mêmes scènes, que l'Assemblée décrète que tous les membres de la Commune de Paris répondent sur leurs têtes de la sûreté de tous les prisonniers.

Progrès de l'anarchie dans toute la France. — C'est partout, d'ailleurs, que les autorités sont dans l'impuissance et que licence est donnée au peuple de tout oser. Attentats contre les propriétés privées ou publiques, absence de toute répression, témoins n'osant déposer et juges n'osant informer par crainte des vengeances populaires, entraves continuelles à la circulation des subsistances, troubles dans les marchés, désorganisation complète du commerce des grains, tous ces maux, déjà anciens, parviennent à leur comble à partir d'août et de septembre 1792. Les rapports que Roland adressera à la Convention les 23 septembre, 29 octobre, 9 janvier 1793, sont remplis à cet égard des faits les plus concluants. « Chacun, dit-il, tremble dans ses foyers ; l'insurrection presque générale du peuple français, d'abord nécessaire pour étouffer la tyrannie, avait ensuite porté dans tous les esprits une propension désorganisatrice qui tendait à rompre tous les liens sociaux : les pouvoirs constitués s'étaient heurtés... Si le peuple continue à méconnaître les autorités qu'il a érigées lui-même, j'ose lui dire la vérité tout entière, il se perd et l'Etat périt... Le peuple doit au moins provisoirement reconnaître son propre ouvrage dans les

1. Lettres du maire Pétion au président de l'Assemblée, 16, 17 et 18 septembre (citées par Braesch, *La Commune du Dix Août*, p. 542).

Roland déclarait à l'Assemblée le 16 qu'ayant voulu vérifier s'il était exact qu'il y eût eu à Paris, depuis le 4 ou le 5, 4 à 500 arrestations, par ordre soit de la municipalité, soit de sections, soit de simples particuliers, la plupart non motivées, il n'avait trouvé dans aucune prison ni registres ni écrous. Inversement il y eut aussi des libérations à prix d'argent par des municipaux, comme Cambon le déclarera à la tribune de la Convention.

décrets qui émaneront de la Convention nationale, et le pouvoir exécutif doit être revêtu d'une grande force .. » Il n'exagérait malheureusement pas. Dans l'Aisne, Lacombe Saint-Michel et Carnot, en dépit d'un optimisme robuste qu'ils poussent jusqu'à se porter garants de l'empressement des contribuables à s'acquitter, constatent « que la société souffre, d'une manière inexprimable,des excès commis par des gens sans aveu [1] ». Sous prétexte de chercher des armes cachées, des gardes nationaux parisiens ou gens se disant tels perquisitionnent dans les propriétés nationales de Chantilly, de Nointel, enlèvent ce qui est à leur convenance, changent les municipalités, forcent le procureur syndic du district de Clermont à fuir, et l'administration du département informe le ministre qu'il lui est impossible de maintenir la tranquillité publique, impossible aux municipalités de conserver les propriétés publiques confiées à leur surveillance, si chacun s'arroge ainsi sur elles tout droit, selon son caprice [2]. L'ancien constituant Gouy reçoit dans son château d'Arsy semblable visite de prétendus patriotes qui sous couleur de chercher des armes promènent le pillage et la dévastation « malheureux qui usurpent le titre glorieux de défenseurs de la patrie, et la déchirent en lambeaux [3] ». La terreur de la famine, des bruits perfidement répandus de récoltes déficitaires, d'exportation de grains, etc., mettent en feu le Loiret, l'Indre-et-Loire, la Sarthe, le Loir-et-Cher, etc. A Lyon, les prix montent avec une rapidité effrayante, les marchés sont déserts, les arrivages interrompus : rien de plus naturel, puisqu'à Auxonne l'embargo est mis sur 1.200 sacs de farine achetés par des négociants lyonnais, que toutes les municipalités riveraines de la Saône interceptent les arrivages, qu'à Tournus un commis de la maison Greppo, de Lyon, qui veut faire descendre des blés, est massacré par le peuple. Mais, bien entendu, ce n'est pas aux auteurs de ces attentats, c'est aux riches, aux « monopoleurs », aux contre-révolutionnaires, que le peuple de Lyon s'en prend de sa misère. Le 15 septembre les femmes de Lyon placardent de leur propre autorité une affiche ainsi conçue : « Le peuple souverain de Lyon, laissé depuis longtemps sous le joug de la tyrannie des aristocrates monopoleurs... n'ayant que le papier-monnaie pour se procurer les choses de première nécessité et éprouvant de la part des monopoleurs les injustices les plus atroces... a arrêté qu'il ne paierait les marchan-

1. Compte rendu de leur mission au camp de Soissons, 6 août 1792 (Corresp. I, 23).

2. 24 août 1792 : F[7] 3484[1]. Chantilly, d'ailleurs, contenait réellement des armes et des cachettes remplies d objets précieux et de papiers : on en découvrit beaucoup par la suite ; la Convention ordonna le 31 mars 1793 monnayage des matière d'or et d'argent qu'on y avait trouvées. Ici la défiance des révolutionnaires s'était trouvée justifiée ; mais combien de fois semblables expéditions ont-elles dû s'accompagner de terribles brigandages ?

3. Lettre à Roland du 24 septembre, F[7] 3684[1].

dises servant à ses besoins journaliers qu'aux prix suivants. » Suit un tarif fixant une soixantaine d'articles, vin, légumes, épicerie, combustibles, etc., etc., à des prix fort au-dessous des cours, et les femmes, maîtresses de la ville pendant trois jours, en imposent l'exécution, au besoin en forçant les boutiques et en débitant elles-mêmes les marchandises[1]. La municipalité est forcée de suivre le mouvement et de taxer (19 septembre) le pain à 2 sous la l. et la viande à 6 s., sauf à délibérer ultérieurement sur le dédommagement à accorder aux boulangers : et pendant 4 jours la volonté du peuple s'exécute. Les propriétaires, comme les marchands, sont désignés à la vindicte publique : la garde nationale se livre à tous les excès contre ceux qu'elle soupçonne d'incivisme sous prétexte d'opinions religieuses[2]. Pillages, dévastations, incendies, continuent à être spectacle courant dans le Var, les Bouches-du-Rhône, le Gard, l'Hérault, etc., etc. Dans ce dernier département des châteaux sont à tel point dévastés « que jamais fureur d'une armée ennemie ne laissa sur son passage des traces plus effrayantes[3] ».

Contributions levées par des particuliers. Excès de la populace. — Parmi les formes nombreuses que revêt cet esprit général de violence et d'insurrection, il en est une, tout particulièrement grave au point de vue des intérêts du Trésor, qui doit être ici spécialement mentionnée : la populace toute puissante prend l'habitude de mettre à contribution les riches, aristocrates, monopoleurs, contre-révolutionnaires, suspects, etc., etc., auxquels elle rend visite ; elle sait, elle, se faire payer des taxes qu'elle frappe, et le droit de prélever l'impôt que l'Etat est incapable d'exercer tend à tomber, au hasard des séditions populaires, entre les mains assez hardies et assez violentes pour s'en emparer. C'est ainsi que les châteaux des districts d'Etampes, de Janville, de Neuville[4], sont parcourus par des poissardes parisiennes, qui exigent et qui obtiennent logement, nourriture et argent, car, écrit le département du Loiret « des refus pourraient occasionner des coalitions de tous les mauvais sujets qui n'attendent que l'occasion pour commettre des excès : ces excursions annoncent un relâchement d'ordre, un espoir d'impunité dont les progrès peuvent être rapides et les conséquences dangereuses ». C'est ainsi encore qu'à Mazan (Vaucluse) le peuple prétend forcer les cultivateurs à ne plus se servir de chevaux et à tout faire faire à bras, pour en occuper davantage et distribuer

1. Wahl, *Les premières années de la Révolution à Lyon*, p. 576 et suiv.

2. *Ibid.*, p. 593. — Le 26 octobre, dans cette ville, une troupe de forcenés s'emparera de la guillotine, et sera sur le point d'exécuter, de son autorité privée, 7 détenus arrachés de la prison de Roanne.

3. Compte rendu au département de l'Hérault, novembre 1792 (F 1 c. III, Hérault, 6).

4. « Dans le district de Neuville, écrit le directoire du Loiret le 18 septembre, toutes les têtes sont montées à un point que nous ne pouvons exprimer... On projette d'abattre tous les ex-châteaux... » (F^7 3681^8).

des salaires très élevés ; il faut, constate Roland dans son rapport du 9 janvier 1793, « toute l'énergie des propriétaires, justement indignés, pour résister à ce torrent destructeur ». M. Rouvière, historien du Gard pendant la Révolution, a fait une longue et effrayante énumération des endroits où des attroupements lèvent des contributions forcées et se permettent divers attentats contre les personnes et les propriétés. Les troubles religieux dont la France est déchirée continuent à être aussi un excellent prétexte pour exercer dans de vastes proportions ces sortes de rapines ; sous couleur de réprimer des menées séditieuses de réfractaires accourent de prétendus pacificateurs qui n'ont garde de se déplacer gratuitement. C'est ainsi qu'en septembre 1792 les districts de Lannion et de Pontrieux étant fort agités, et des gardes nationaux des environs étant venus prêter main-forte aux administrateurs de ces districts, l'occasion est jugée favorable pour faire avoir à ces patriotes de fortes indemnités aux dépens des paroisses insurgées, et une note formidable est envoyée, où à côté des frais de mobilisation fixés par la loi à 15 sous par jour et par homme et portés néanmoins ici à 3 l. 6 s. 8 d., sont comptés tant pour les blessés, tant pour les effets perdus, tant pour perte de temps, dépenses, fatigues, inquiétudes de tout genre, etc., avec instantes recommandations et supplications de n'en rien rabattre. « Les campagnes, écrit la municipalité de Lannion, s'attendent elles-mêmes à payer une indemnité qu'elles savent très inférieure au dommage. C'est l'unique préservatif qu'on puisse adopter contre les insurrections futures... S'il était fait des réductions sur les paiements faits aux gardes nationales et sur les indemnités réclamées, nous serions forcés de fuir, car dès lors où trouver des défenseurs auxiliaires ?... [1] » Roland s'étonne de ces prétentions, demande, sans l'obtenir, un état exact des hommes requis et du temps pendant lequel ils ont été requis, observe que si la nation se fait un devoir de procurer aux bons citoyens les moyens de repousser les ennemis, ils doivent aussi s'y porter avec désintéressement, et son successeur Garat se refuse, comme lui, à dépasser les indemnités prévues par la loi [2]. Ici, la tentative de chantage n'a pas complètement réussi : mais souvent elle est et surtout sera plus heureuse. A Toulouse la municipalité arrache au département un arrêté lui permettant de taxer les citoyens de la ville ne versant pas de contributions volontaires ou n'en versant pas d'assez fortes à son gré : 50.000 l. sont extorquées de cette manière, dont la plus grande partie, affirme-t-on [3], reste entre les mains des mu-

1. Lettres de la municipalité de Lannion, 28 octobre et décembre 1792 : de Roland, 9 novembre, de Garat (31 janvier 1793), F7 3669 [1].

2. 3 novembre 1792, F4 1055.

3. Lettre d'un citoyen Vidalat au ministre, 6 décembre 1792, F4 1053. — Dans la même lettre il raconte l'histoire de reliques en argent et en vermeil, de pierres précieuses, disparues de l'église Saint-Etienne et de l'église des Dominicains, de sous-

nicipaux eux-mêmes, sous prétexte de frais de bureau et de dépenses secrètes. Dans les Bouches-du-Rhône surtout, le système a pris rapidement une extension considérable : les patriotes qui tyrannisent le département et y ont supprimé le règne des lois condamnent à des amendes arbitraires, imposent des contributions. « Si l'ennemi que nous repoussons entrait dans nos murs, écrit l'ex procureur général syndic du département, Jaubert[1], en parlant des commissaires qui parcourent le pays en vainqueurs, il ne causerait pas plus de terreur ; le despotisme d'un seul est détruit, et nous gémissons sous le joug bien plus pesant d'une foule de despotes. » « Le nombre et l'extravagance des faits que j'aurais à citer, dit Roland dans son grand rapport du 9 janvier 1793, sont au delà de toute idée... Il n'y a pas de dérèglements et d'excès que la licence ne parcoure, si le silence des lois est prolongé encore quelque temps... Les événements les plus désastreux viennent tous les jours présenter le funeste tableau d'une anarchie prochaine... Les opinions les plus extravagantes s'accréditent : on fatigue, on effraie les citoyens, les riches surtout, par le projet du partage des terres. Les agitateurs égarent la classe indigente par l'espérance de la loi agraire. On me mandait, il y a un mois, que dans une ville du district d'Orange une société avait un comité secret qui se portait chez les citoyens, et les faisait contribuer depuis 500 l. jusqu'à 3.000 ; que dans le district de Tarascon un officier municipal commettait à la tête d'une horde de brigands de semblables extorsions : qu'il avait été condamné à des remboursements par le conseil de département, mais qu'il n'avait pas obéi, se sentant fort de sa troupe ; qu'au district de Vaucluse les mêmes excès étaient commis. » Exagérations, dira-t-on peut-être, calomnies d'un homme aigri, injuste pour la démocratie parce qu'il se sentait abandonné d'elle ! Mais alors, que dira-t-on de Carnot lui-même dont le rapport, précisément contemporain [2], n'est pas plus consolant : « Presque partout nous avons trouvé les pouvoirs constitués sans force, la hiérarchie des autorités totalement bouleversée, l'esprit d'avarice porter sa bassesse et sa corruption dans toutes les classes de la société, les plus lâches passions se faire accueillir à force d'imposture,... le saint nom de la Liberté servir aux violences et aux brigandages, l'hypocrisie du civisme écraser le civisme lui-même. » Que dire aussi d'hommes aussi

traction d'inventaires, de dilapidation de bibliothèques, de tableaux, d'estampes, etc. Les accusations très nettes de Vidalat contre la municipalité sont confirmées par Carnot, qui alors en mission dans la Haute-Garonne adressait, le 10 décembre 1792 (Correspond., I, 286), aux divers corps administratifs de cette ville, des observations accablantes pour eux à propos des dilapidations commises dans la prise des métaux précieux des églises et du mobilier des émigrés.

1. 21 oct. 1792, F^7 3659^3.

2. 12 janvier 1793, Corresp. de Carnot, I, 344.

peu suspects de sentiments contre-révolutionnaires que Claude Payan, administrateur de la Drôme, le futur agent national de la commune de Paris sous Robespierre, qui, le 11 novembre 1792, adressa à ses concitoyens et aux sociétés populaires, pour les prémunir contre les agitateurs, un long et éloquent appel où se remarquent, par exemple, les lignes suivantes[1] : « De quelles horreurs n'ont-ils pas déjà souillé le sol de la France ? Aurai-je la force de vous peindre des autorités constituées, établies par vous, méprisées, avilies ; des contributions levées les armes à la main ; le plus faible soumis à la loi du plus fort ; la cruauté de quelques vils assassins substituée à la justice éclatante des ois ; des cannibales voulant persuader à un peuple humain et doux que se baigner dans le sang est un acte de patriotisme ; des hommes animés d'une joie barbare se disputer les membres palpitans d'un de leurs semblables[2], invoquer la liberté en exerçant le despotisme le plus affreux, l'égalité en traduisant leurs concitoyens à leur sanguinaire tribunal, l'humanité en vous égorgeant, et qui crient : Vive la nation ! tandis qu'ils la déshonorent et la tuent par leurs forfaits ! Eh quoi ! sous le règne de la tyrannie on eût puni celui des sujets du despote qui eût attenté à nos personnes ou dévasté nos propriétés, et sous le règne de la liberté il ose s'arroger le même empire que la loi et se faire un honneur de ses crimes ! »

Nouvelles mesures contre les émigrés et les parents d'émigrés. — La populace est déjà sanguinaire ; la loi n'est encore que rigoureuse, avec tendance à devenir draconienne. La haine des émigrés, parvenant à son paroxysme à mesure qu'avance l'invasion étrangère, a fait décider la confiscation de leurs biens ; mais quelque chose prime maintenant le souci d'en tirer parti pour remplir cette caisse de l'extraordinaire à laquelle il est fait tant d'appels, c'est le désir de les transférer aux classes jusqu'ici déshéritées de la fortune. Dès le 6 août est décidée en principe leur aliénation par petits lots de 2, 3 ou 4 arpents au plus, contre une rente en argent, d'ailleurs toujours rachetable ; ce n'est pas le moyen de bien vendre, mais c'est, ou ce paraît être, le moyen de vendre à un très grand nombre d'acquéreurs, et surtout

1. H. 1449.

2. Ceci n'est malheureusement pas une figure de rhétorique. Le 29 août avait été massacré dans la prison de Nyons, par une populace féroce, un sieur Autran, de Remuzac, avec d'horribles raffinements de cruauté. « La plume, écrit le vice-président du district à l'administration du département (Arch. Nat. M 669), se refuse à décrire les horreurs qui suivirent cette mort. Son corps fut coupé en morceaux : ils furent en partie portés et en partie trainés dans la ville, à la honte de l'humanité. J'ai vu moi-même, dans le cours de la journée, 3 heures après le meurtre, j'ai vu un monstre se faire un plaisir barbare de manger la main du malheureux Autran ; une partie des lambeaux de son corps furent cloués au-devant de la porte du lieu des séances du conseil d'administration. »

d'acquéreurs pauvres, ce qui est le grand but que l'on poursuit. Il en est de même pour les terrains communaux autres que les bois qui devront être ainsi partagés après la récolte ; et il est décrété le 28 août que les terres vaines et vagues seront a priori considérées comme communales, et qu'en cas de concurrence entre plusieurs titres préférence sera nécessairement acquise à ceux qui seront les plus favorables aux communes ou aux particuliers, par opposition aux ci-devant seigneurs. Le 2 septembre, nouvelle loi sur la vente des biens d'émigrés, toujours fondée sur le même principe : arrentement, ou, de préférence, vente par lots très disséminés. Un long temps s'écoulera d'ailleurs avant que cette vente commence. Ce qui a plus d'importance immédiate, ce sont les mesures d'exception prises contre les parents d'émigrés : décret du 15 août les confinant, ainsi que leurs femmes et enfants, dans leurs municipalités respectives, avec défense d'en sortir ; décret du 12 septembre leur imposant l'obligation de fournir par chaque enfant émigré la solde et l'habillement de deux hommes pour toute la durée de la guerre. Ce sont aussi les précautions prises pour que rien, dans l'avoir des émigrés, n'échappe à la confiscation nationale ; par décret du 23 août, tous citoyens, spécialement notaires, avoués, greffiers, régisseurs, etc..., sont tenus de faire connaître aux officiers municipaux les sommes qu'ils sauront être dues, les biens qu'ils sauront appartenir à des émigrés. Le 27 est ordonné l'enregistrement au nom du porteur de tous effets sur l'Etat, actions de compagnies, etc., et en général de tous titres susceptibles d'être négociés, dans un but à la fois fiscal et politique ; percevoir sur les intérêts et dividendes une taxe d'abord de 1/5e, puis d'un quart [1], et dépouiller de cette propriété les émigrés. Ce sont enfin les lois rigoureuses qui tendent à grossir de plus en plus la liste fatale : un décret du 26 août a ordonné la sortie de France ou la déportation de tous les prêtres réfractaires, et cette émigration forcée n'en sera pas moins assimilée, pendant longtemps, à une émigration volontaire, et sera frappée des mêmes peines ; le 30 août est prononcée la confiscation des biens de tous ceux, en général, qui seront convaincus d'avoir fomenté des troubles et pris part à des conspirations, expressions assez vagues pour permettre de multiplier les confiscations ; le 5 septembre, l'absence de France pour raison de santé, excuse fréquemment invoquée, souvent

1. Cf. p. 326. Le décret est précédé de ce considérant « qu'il est de toute justice que les citoyens contribuent en proportion de leur fortune aux charges de l'Etat, qu'il est du devoir du législateur d'employer les moyens d'atteindre celles des propriétés mobilières qui, par leur nature, échappent le plus facilement à l'impôt ; qu'il importe de procurer au Trésor public toutes les ressources dont on peut disposer sans blesser l'égalité proportionnelle qui doit exister dans la distribution des contributions publiques, comme aussi de s'assurer la connaissance des propriétés appartenant aux Français émigrés ».

mensongèrement, mais quelquefois aussi avec vérité, est assimilée à l'émigration ; le 13, les personnes possédant des biens hors du département de leur résidence sont astreintes à renouveler tous les deux mois le certificat de résidence sans lequel leurs biens sont susceptibles de mise sous séquestre. Tout un code de la confiscation s'élabore ainsi, qui sera perfectionné par la suite, mais qui est déjà fort draconien, et auquel il est visible que le législateur travaille avec zèle et avec la volonté de réussir.

Persistance de la non rentrée des impositions. — Malheureusement ce zèle est loin d'être aussi actif en ce qui concerne le recouvrement des recettes régulières. Le désordre accoutumé persiste, si même il n'augmente pas. On ne vit toujours qu'aux dépens de la caisse de l'extraordinaire. Rien de plus inquiétant que le rapport qu'adressera à ce sujet à la Convention, le 5 octobre, Clavière, ministre des contributions publiques. La vente des sels et tabacs, escomptée dans le rapport de Cambon du 1er avril comme devant produire encore 46 millions et demi, n'en a donné qu'un peu plus de 6 ; les taxes de remplacement de la gabelle et autres impôts indirects au lieu de 50 millions et demi n'ont fourni que 1.117.000 ; la liquidation de la régie générale n'a produit que 8 millions et il ne faut pas en attendre plus de 13 ou 14 ; presque tous les préposés sont forcés de fuir devant les menaces des contribuables parmi lesquels se remarquent souvent des officiers municipaux ; 4 millions restent dus sur les impositions de 1789 et années antérieures, 16 1/2 sur celles de 1790. 4.800 communes n'ont pas encore fait les matrices de rôle foncier pour 1791, 10.800 celles de la mobilière ; on n'a recouvré sur ces deux impositions que 114 millions 1/2 en principal sur 300, 38 sur 60 en sous additionnels. Quant aux autres impositions, à calculer le produit de l'année 1792 d'après celui des 7 premiers mois, les patentes donneront 6.200.000 au lieu de 23, les droits d'hypothèque 3 1/2 au lieu de 5, l'enregistrement 45 1/2 au lieu de 53, le timbre 10 à 11 au lieu de 23, les forêts 10 1/2 au lieu de 15, les postes 9 à 12 au lieu de 16. Les douanes n'ont donné en 1791 que 14 millions de produit brut au lieu des 28, 8 espérés, et les frais de régie ont dépassé 8 millions et demi. La frappe de 82 millions d'espèces, dans les 20 mois précédents, a laissé la nation en perte, au lieu de lui procurer, comme elle aurait dû, 598.000 l. de bénéfice. Le revenu des biens séquestrés, sur lequel on avait beaucoup compté, se chiffre par la somme infime de 350.000 l. Ainsi partout s'accumulent les déceptions. « Nos finances, ne craignait pas de dire le rapporteur, se sont trop ressenties de la répugnance à écouter des détails arides. Il a été trop facile d'écarter ou d'éloigner des discussions importantes, qui auraient produit des lois précieuses dont nous éprouverions aujourd'hui les heureux effets... Il est temps que les représentants du peuple

s'occupent sans relâche de nos besoins et de nos moyens ; les ressources qu'une sécurité imprudente ou criminellement suggérée a laissé prodiguer ont un terme... La défense de la liberté ne sera pas plus ralentie par l'état de nos finances que par le zèle de nos braves soldats. Mais l'ordre, mais la prévoyance, mais le soin de rétablir sur tous les points de la République l'activité des recouvrements, mais la fermeté qui contiendra le patriotisme aveugle qui s'égare dans sa route, nous rendront plus redoutables encore en rétablissant dans toute leur force nos incalculables moyens. »

Cette critique de l'Assemblée Législative n'était malheureusement que trop fondée. Les fautes de la Constituante avaient été par elle continuées et aggravées. Elle n'avait rien fait pour améliorer l'assiette et le recouvrement des impôts, rien pour endiguer le torrent des dépenses, rien pour conjurer la dépréciation du papier-monnaie. Et c'était avec un instrument déjà gravement discrédité, malgré une légère et éphémère reprise (72 0/0 de la valeur nominale en septembre, au lieu de 61 en juillet, 57 en juin), qu'elle laissait à la Convention la tâche difficile de soutenir une guerre dont elle n'avait prévu ni la durée, ni l'étendue. Fort heureusement, en ce moment même, la France pouvait se rassurer en constatant, à Valmy, la valeur de ses jeunes troupes, et, après Valmy, le désarroi et le peu d'énergie de ses ennemis.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE IV

Embarras croissants en 1790. — Création des assignats-monnaie. Première loi sur la vente des biens nationaux.

CHAPITRE V

Mode de remboursement de la dette exigible. — 1.200 millions d'assignats-monnaie. — Résultats fâcheux de ce vote.

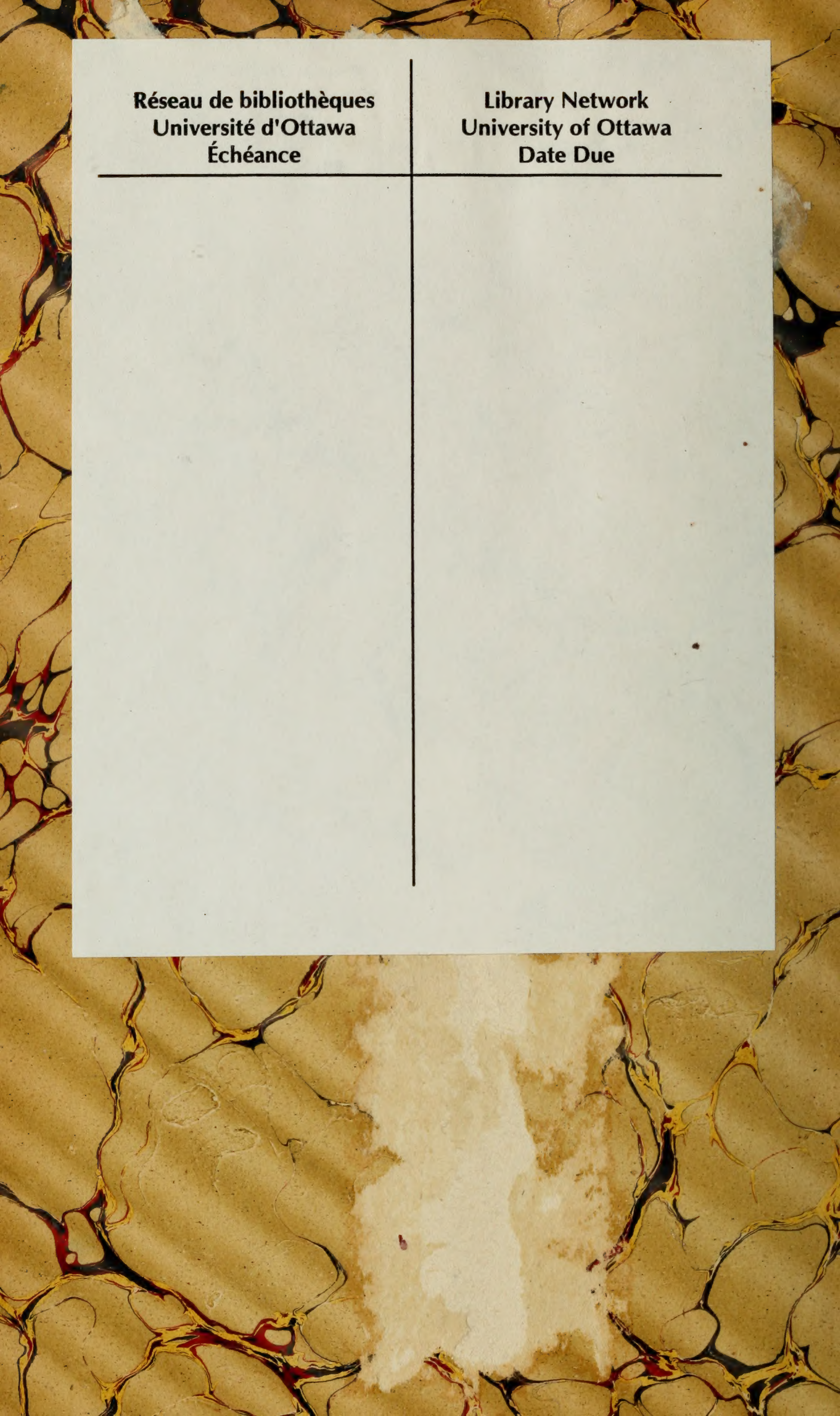
CHAPITRE VI

L'œuvre fiscale de la Constituante.

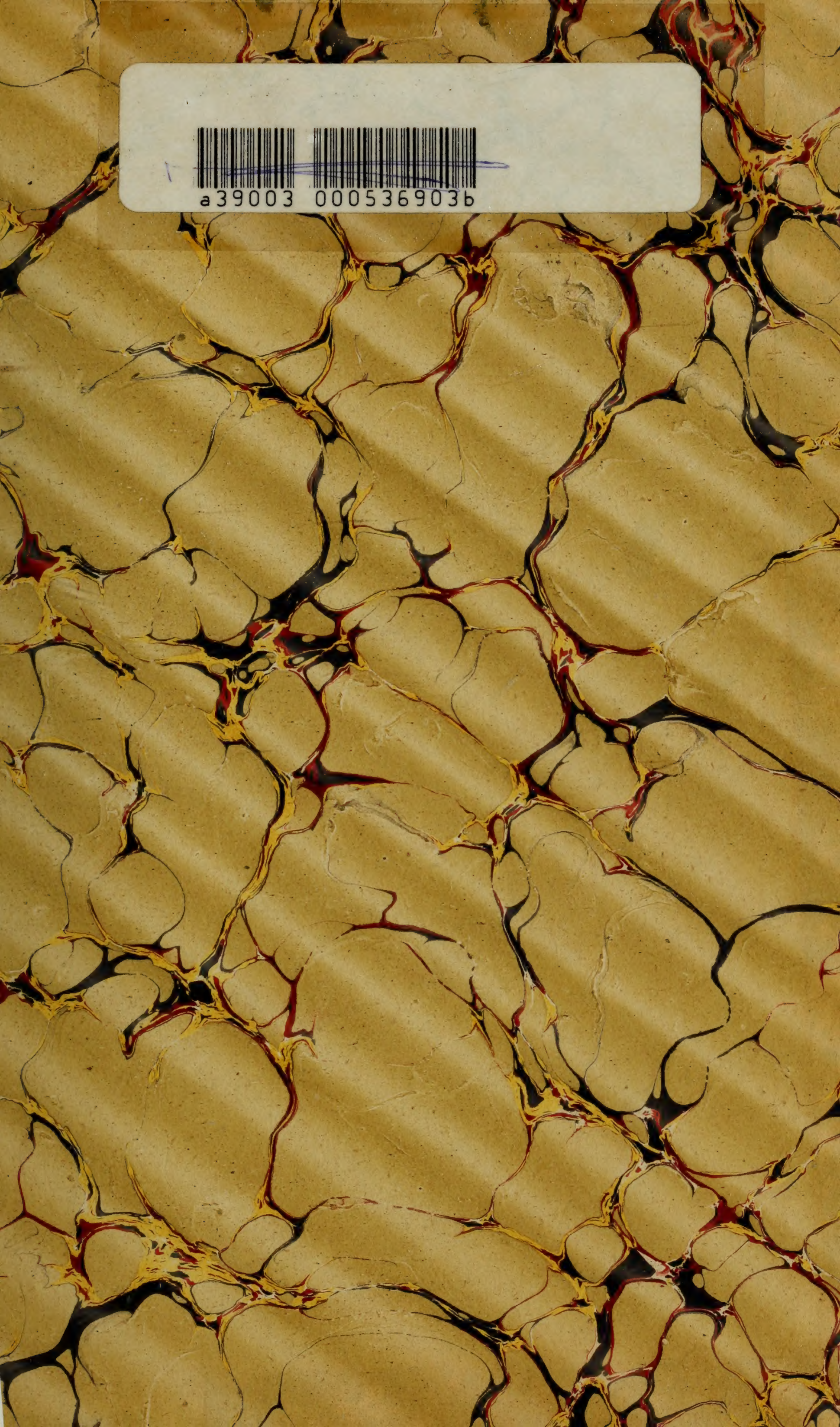
CHAPITRE X

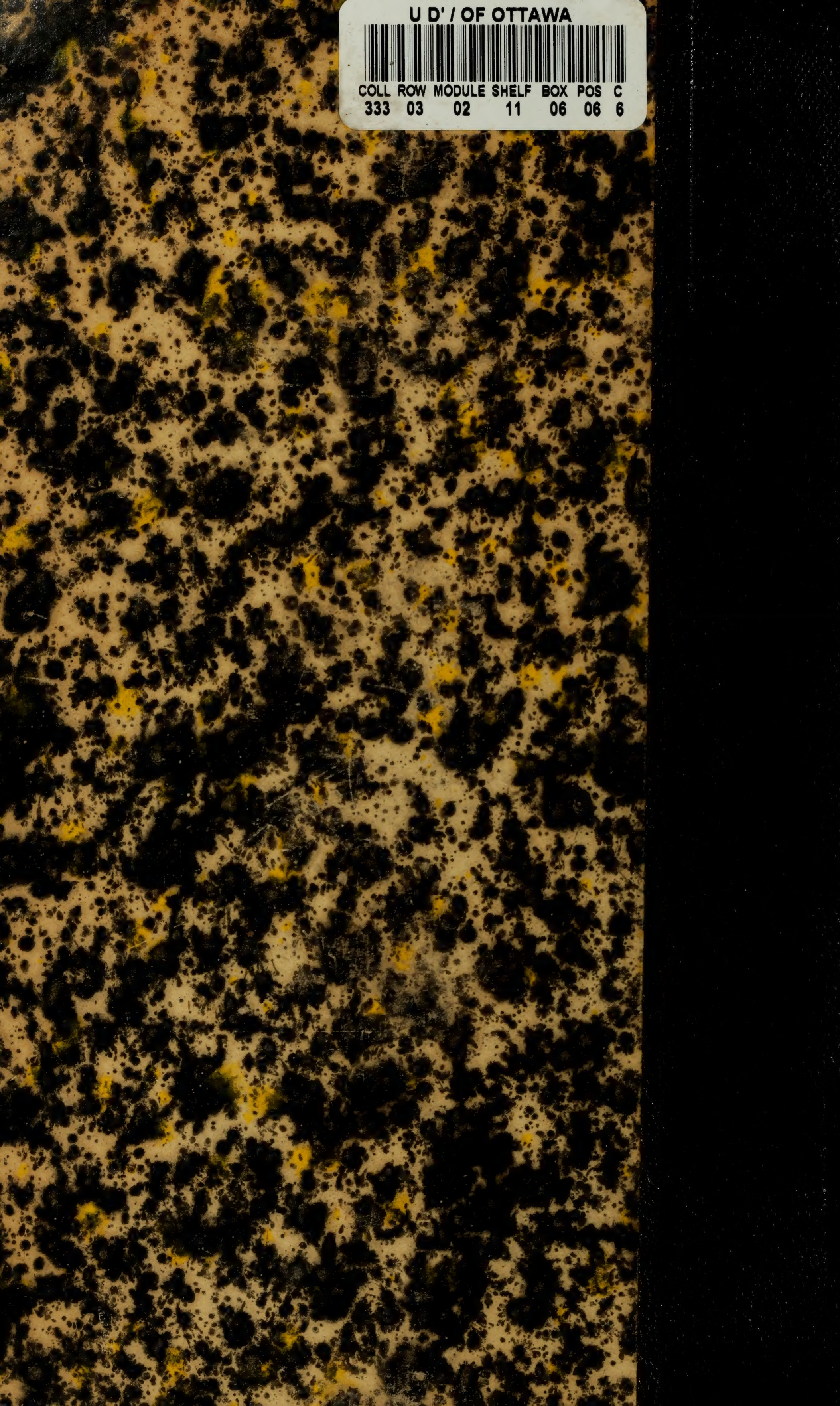
D'avril 1792 à la réunion de la Convention.

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)



Réseau de bibliothèques
Université d'Ottawa
Échéance
Library Network
University of Ottawa
Date Due




U D' / OF OTTAWA
COLL ROW MODULE SHELF BOX POS C
333 03 02 11 06 06 6